

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Rahanduse ja arvestuse instituut
Majandusarvestuse õppetool

Dissertatsioon *magister artium* kraadi taotlemiseks majandusteaduses

Nr 121

Kadi Peets

**RISKIDE JUHTIMISE PROTSESS JA SELLE RAKENDAMINE EESTI
VABARIIGI MINISTEERIUMIDES**

Juhendaja: Sinaida Kalnin, knd (majandus)

Tartu 2006

Kaitsmine toimub Tartu Ülikooli majandusteaduskonna nõukogu koosolekul
29. märtsil 2006. aastal kell 12.00 Narva mnt 4 auditooriumis B202.

Ametlikud oponendid: emeritiitprofessor Kaido Kallas
 lektor Kertu Lääts, mag (majandus)

Majandusteaduskonna
nõukogu sekretär: dots. Kaia Philips, *PhD* (majandus)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
---------------------------	----------

1. RISKIDE JUHTIMISE KONTSEPTSIOON JA SELLE RAKENDAMISE

PROTSESS	9
-----------------------	----------

1.1. Riskide juhtimise mõiste ja selle tähtsus organisatsiooni sisekontrollisüsteemis..

1.1.1. Riski mõiste ja olemus	9
-------------------------------------	---

1.1.2. Riskide juhtimise olemus ja areng tänapäevani	13
--	----

1.1.3. Riskide juhtimine organisatsiooni sisekontrollisüsteemis ja COSO riskide juhtimise raamistik	18
--	----

1.1.4. Organisatsiooni siseauditi üksuse roll riskide juhtimise protsessis	26
--	----

1.2. Riskide juhtimise protsess

1.2.1. Riskide määratlemine tulenevalt organisatsiooni eesmärkidest.....	35
--	----

1.2.2. Riskide hindamine.....	41
-------------------------------	----

1.2.3. Riskide maandamise strateegia valik	46
--	----

1.2.4. Riskide juhtimise järelevalve	49
--	----

2. RISKIDE JUHTIMINE EESTI VABARIIGI MINISTEERIUMIDES

<i>2.1. Riskide juhtimise mõiste Eesti avaliku sektori organisatsioonide tööd reguleerivates õigusaktides.....</i>	<i>51</i>
--	-----------

<i>2.2. Riskide juhtimise tähtsus Eesti Vabariigi ministeeriumide sisekontrollisüsteemides.....</i>	<i>54</i>
---	-----------

<i>2.3. Riskid Eesti Vabariigi ministeeriumides</i>	<i>58</i>
---	-----------

<i>2.4. Riskide juhtimise protsess Eesti Vabariigi ministeeriumides.....</i>	<i>66</i>
--	-----------

2.4.1. Riskide määratlemine.....	69
----------------------------------	----

2.4.2. Riskide hindamine ja prioritseerimine	83
--	----

2.4.3. Riskide maandamine ja monitooring	86
--	----

2.5. Ettepanekud riskide juhtimise tõhusamaks rakendamiseks Eesti Vabariigi ministeeriumides	91
KOKKUVÕTE	94
VIIDATUD KIRJANDUS	100
Lisa 1: Kontrollide ja riskide iseseisev hindamine organisatsioonis	108
Lisa 2: Ministeeriumide siseauditi osakondadele põhimäärusega pandud ülesanded ..	109
Lisa 3: Küsimustik riskide hindamiseks Eesti Vabariigi ministeeriumites.....	111
Lisa 4: Kokkuvõtte uurimuse tulemustest.....	114
Lisa 5: Riskide määratlemine lähtuvalt organisatsiooni põhitegevusest	132
SUMMARY	140

SISSEJUHATUS

Organisatsiooni püstitatud eesmärkide saavutamist ohustavad tänapäeva maailmas väga mitmed erinevad ohud või sündmused, mis võivad omada organisatsioonile negatiivset mõju. Kaitsmaks end võimalike negatiivsete mõjude eest ning tuvastamaks võimalikke kitsaskohti nii kiiresti kui võimalik, on organisatsioonid läbi aegade üritanud välja töötada ning sisse seada erinevaid kontrole. Organisatsiooni tegevusprotsessidesse seatud kontrollide kogumit nimetatakse sisekontrollisüsteemiks. Selleks, et organisatsiooni juhtkonnal oleks kindlustunne, et rakendatud sisekontrollisüsteem oleks tõhus ning aitaks kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele võimalikult väikeste kuludega, tuleb sisekontrollisüsteemi hinnata.

Ühe osa sisekontrollisüsteemist moodustab riskide hindamine, mille eesmärgiks on tuvastada organisatsiooni tegevust ohustavad riskid koheselt, et organisatsioonil oleks võimalik neile reageerida ning seeläbi suuremat kahju ära hoida. Süstemaatilist riskidega tegelemist nimetatakse riskide juhtimiseks ning on seega väga olulise tähtsusega organisatsiooni tegevuse jaoks. Saavutamaks edu ning püstitatud eesmärgid, peab riskide hindamine ja juhtimine moodustama ühe osa organisatsiooni terviklikust juhtimisest. Kuivõrd organisatsiooni tegevust ohustavad erinevad riskid iga päev, tuleb ka riskide juhtimisega tegeleda pidevalt. Sisuliselt tähendab see seda, kaasaegsed organisatsioonid eksisteerivad keskkonnas, kus efektiivseks toimimiseks tuleb kaalutletult ja läbimõeldult riskida.

Riskide juhtimise eest on vastutav organisatsiooni juhtkond. Abi seejuures pakuvad juhtkonnale organisatsiooni siseaudiitorid, kellel on olemas vajalikud teadmised riskide hindamiseks ja soovitude tegemiseks riskide maandamiseks ehk juhtimiseks. Samuti annab riskide hindamine olulise sisendi organisatsiooni siseauditi üksuse aastase tööplaani koostamisesse, mistõttu võimaldab see osutada siseauditi üksusel

organisatsiooni juhtkonnale suuremat väärtust juhtimisotsuste tegemisel.

Kuivõrd riskide juhtimine on saavutamas organisatsioonide tegevuses aina suuremat tähtsust, siis seda huvitavam on uurida, kas ja kui suures ulatuses rakendatakse riskide põhist juhtimist Eesti avalikus sektoris ning kuidas on protsessi kaasatud organisatsiooni siseauditi üksus. Alates 2000. aastast (vastavalt Vabariigi Valitsuse 18. oktoobri 2000. a määrusele nr 329¹) on olnud avaliku sektori asutustes kohustuslik siseauditi üksuse olemasolu. Samuti sätestas määrus, et organisatsiooni siseauditi üksuse üheks eesmärgiks on riskide hindamine. Väljatoodud määrus on nüüdseks muutunud kehtetuks, kuid vastavalt Vabariigi Valitsuse 1. septembri 2005. a määrusele nr 232 “Täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi üldeeskiri, siseaudiitorile teenistusse võtmisel esitatavad täiendavad nõuded ning struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimise tingimused ja kord ning toetuse kasutamise lõpetamise deklaratsiooni koostamise ja esitamise kord” (edaspidi *auditi määrus*) on osalemine riskide hindamise protsessis endiselt üheks siseaudiitorite ülesandeks.

Põhjus, miks magistritöö autor on valinud uurimuse teostamise aluseks Eesti avaliku sektori asutused on eelkõige selles, et uurida, kuivõrd rakendatakse tulevikku suunatud riskide põhist juhtimist Eesti avalikus sektoris, saavutamaks püstitatud eesmärgid võimalikult maksimaalsete tulemustega piiratud olemasolevate ressursside tingimustes. Avaliku sektori asutuste juhtimisel tuleb lähtuda eelkõige säästlikkuse põhimõttest, mistõttu on ressursside kasutamine võimalikult maksimaalselt ja parimate tulemustega väga väljakutsuv ülesanne ning riskide juhtimine seega olulise tähtsusega.

2003. aastal töötas Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumi (edaspidi *Rahandusministeerium*) finantskontrolli osakond välja riskide hindamise juhendmaterjali „Riskide hindamine avaliku sektori asutustes“, mis on oma olemuselt küll soovituslik, kuid annab esmakordselt Eesti avaliku sektori asutustele abistavaid suuniseid riskide hindamise läbiviimiseks. Eelkõige on juhendmaterjal suunatud kasutamiseks organisatsioonide siseauditi üksustele ning see on ülesse ehitatud tuginevalt kontrollide ja riskide hindamise iseseisvale hindamise meetodile.

¹ Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskiri ja siseaudiitoritele esitatavad täiendavad nõuded

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida riskide juhtimise protsessi rakendamist Eesti Vabariigi ministeeriumides ning teha ettepanekuid protsessi tõhustamiseks. Eesmärgi saavutamiseks on uurimistöö autor püstitanud järgmised ülesanded:

- selgitada riskide ja nende juhtimise olemust ning selle tähtsust organisatsiooni juhtimissüsteemis, tuues seejuures välja peamised probleemkohad;
- uurida siseauditi üksuse rolli riskide juhtimise protsessis;
- uurida riskide juhtimise protsessi erinevaid etappe;
- viia läbi uurimus, millises ulatuses ja kuidas rakendatakse riskide juhtimist Eesti Vabariigi ministeeriumides ning kas selle teostamisel on võimalik kasutada riskide iseseisvat hindamise meetodit;
- selgitada lähemalt kontrollide ja riskide hindamise iseseisva hindamise meetodi olemust ning selle eeliseid ja puuduseid;
- teha ettepanekuid riskide juhtimise protsessi rakendamise tõhustamiseks Eesti Vabariigi ministeeriumides.

Magistritöö on üles ehitatud kahe peatükina. Esimeses peatükis tuuakse välja riskide ja riskide juhtimise olemus ning selle roll organisatsiooni sisekontrollisüsteemis. Tuuakse välja erinevate organisatsiooni osapoolte (juhtkond, siseauditi üksus, töötajaskond) osalus ning vastutus riskide juhtimise protsessis. Samuti tutvustatakse organisatsiooni sisekontrollisüsteemi olemust, kuivõrd riskide juhtimine on selle üheks (lahutamatuks) osaks. Eraldi tähelepanu pööratakse *Treadway* Komisjoni Sponsororganisatsioonide Komitee (ehk tuntud kui COSO) uuele riskide juhtimise raamistikule, mis on otseselt suunatud organisatsiooni riskide hindamise ja juhtimise teostamisele ning uuritakse lähemalt riskide juhtimise erinevaid etappe ja nendega seotud aspekte.

Uurimistöö teises peatükis käsitletakse riskide juhtimise temaatikat Eesti Vabariigi ministeeriumides. Empiirilise uurimuse raames leitakse vastused küsimustele kas, kuidas ning kes teostab riskide juhtimist Eesti täidesaatva riigivõimu asutustes. Uuringu läbiviimise tulemusena analüüsitakse, kas Rahandusministeeriumi poolt väljapakutud juhendmaterjal “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes” on sobilik ning piisav kasutamaks riskide hindamise ja juhtimise teostamiseks Eesti avaliku sektori asutustes. Eraldi tõstetakse esile kontrollide ja riskide hindamise iseseisva hindamise meetodit ning uuritakse selle meetodi eeliseid ja puuduseid. Samuti tuuakse välja, millised on

peamised probleemid riskide hindamise ja juhtimise teostamisel uuritavates asutustes.

Magistritöö kirjutamisel on kasutatud Eestis kättesaadavat erialast kirjandust. Eelkõige on kasutatud erialaorganisatsioonide nagu Rahvusvahelise Siseaudiitorite Ühingu (*Institute of Internal Auditors*) ning COSO poolt välja antud materjale, mis on olnud kättesaadavad tänu Eesti Siseaudiitorite Ühingule (ESAÜ), mille liikmeks on ka magistritöö autor. ESAÜ raamatukogu vahendusel on olnud kättesaadav raamat “Sawyer’s Internal Auditing”, mis on kahtlemata üheks olulisimaks ja põhjalikumaks siseauditi valdkonda tutvustavaks õpikuks, ning Rahvusvahelise Siseaudiitorite Ühingu poolt väljaantavad siseauditi standardid. Magistritöö autoril on olnud võimalus kasutada ka Rahvusvahelise siseaudiitorite ühingu poolt korraldatud koolitustel jagatud materjale. Interneti teel kättesaadavatest materjalidest soovib magistritöö autor esile tõsta David McNamee riskide põhjalikku käsitlust.

1. RISKIDE JUHTIMISE KONTSEPTSIOON JA SELLE RAKENDAMISE PROTSESS

1.1. Riskide juhtimise mõiste ja selle tähtsus organisatsiooni sisekontrollisüsteemis

1.1.1. Riski mõiste ja olemus

Iga organisatsiooni tegevus põhineb juhtimisel ning iga juhtimine otsuste vastuvõtmisel lähtuvalt organisatsiooni püstitatud eesmärkidest. Otsuste tegemisel organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks peab asutuse juhtkond arvestama mitmete erinevate aspektide ja teguritega, mis mõjutavad organisatsiooni tegevuskäiku nii otseselt kui kaudselt. Osati on need tegurid kontrollitavad, osati aga mitte. Seega, otsuste vastuvõtmisel on enamasti tegemist olukordadega, kus võimalike otsuste tagajärgi on võimatu täpselt ette näha (Karma, Paas 2000: 16). Samuti ei saa olla kindel, et organisatsiooni juhtkond otsustaks erinevatel ajahetkedel ühesuguselt, ning et täna sel päeval tehtud otsused on organisatsioonile kasulikud ka homme.

Organisatsiooni juhtimiseks vajalike otsuste vastuvõtmisel on alati teatud osa määramatust ja teadmatust, mistõttu ei ole võimalik kõiki otsuse langetamist mõjutavaid tegureid ja nende võimalikke arengusuundi eelnevalt ette näha ega prognoosida. See tähendab, et organisatsiooni juhtimine on alati seotud teatava riskiga, et kõik ei lähe nii, nagu algselt planeeritud oli. Kui see nii ei oleks ning kõik otsuseid mõjutavad tegurid ja nende võimalikud arengusuunad oleksid organisatsiooni juhtkonnale eelnevalt teada, elaksime me ilmselt ideaalses maailmas ning organisatsiooni juhtimisel oleks võimalik teha vaid õigeid otsuseid.

Sõna “risk” on laialt kasutatav nii igapäevakeeles kui ka vastavas erialakirjanduses ja intuiitiivselt on kõigil olemas mingi ettekujutus selle sõnaga väljendatavast. Üldiselt seostatakse riski mõistega ohtu, et tulemuse määramatuse tõttu võidakse saada kahju või loodetust halvem tulemus.

Riski kui üsna fundamentaalset mõistet on võimalik defineerida väga mitmeti. Mõned võimalikud definitsioonid on järgmised:

- Risk kui võimalus, et toimub ebasoodne sündmus.
- Risk, kui ennustamatus, tendents, et tegelikud tulemused võivad erineda ennustatutest.
- Risk kui oht, et tekib kahju.
- Risk kui võimalus, et tekib kasu. Organisatsioonide tegevus eeldab riskide võtmist ning edu saadab neid, kes võtavad riske. (Masso 2002: 24-25)

Nagu eelnevast näha, võib riski käsitleda mitmeti – olulise kahju saamisest kuni kasu teenimiseni. Siiski on kõik eelpool toodud definitsioonid üldised ning ei ole uurimistöö autori arvates kõige sobilikumad kasutamaks organisatsiooni juhtimisel, kuna mitte üheski väljatoodud definitsioonis ei ole seostatud riski organisatsiooni püstitatud eesmärkide ja nende saavutamisega. Püstitatud eesmärkide saavutamise tahe on aga üheks peamiseks initsiaatoriks, miks riske organisatsiooni juhtimisel ja edasiarendamisel käsitletakse.

Mõnevõrra täpsemaks riski olemust väljendavaks definitsiooniks, võrreldes eelpool toodutega, on Rahvusvahelise Siseaudiitorite Ühingu (*The Institute of Internal Auditors*, edaspidi *IIA*) poolt välja pakutud definitsioon: „Risk on **ebakindlus** mingi sündmuse toimumise osas, mis võib **mõjutada eesmärkide saavutamist**. Riski mõõdetakse tagajärgede mõju ja tõenäosuse järgi“. (Rahvusvahelised siseauditi standardid... 2002: 66)

IIA riski definitsioonis on üheaegselt käsitletud mitmeid erinevaid riski aspekte. “Ebakindlus mingi sündmuse toimumise osas” võib väljendada nii positiivset kui negatiivset sündmust, mida ei ole võimalik eelnevalt selgeks teha. Samuti on definitsioonis rõhutatud riskide mõju eesmärkide saavutamisele. Samas ei välista

definiitsioon, et riskide mõju võib omada eesmärkide saavutamisele soodsat mõju.

Väljatoodud definiitsioonist on lähtunud ka Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond juhendmaterjali “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes” väljatöötamisel. Juhendmaterjali kohaselt on: „risk võimalik oht, et mingi sündmus (sündmuste kompleks), tegevus (tegevuste kompleks) või **tegevusetus** võivad põhjustada vara või maine kaotuse ning ohustada asutusele pandud ülesannete **tulemuslikku** täitmist“ (Riskide hindamine avaliku... 2004: 5).

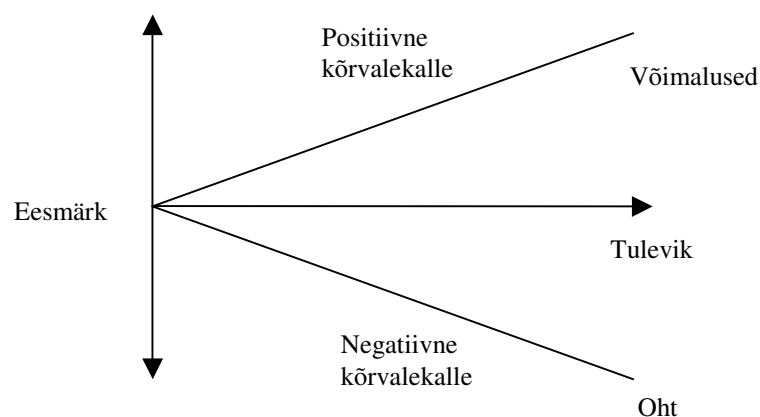
Viimati esiletoodud käsitus riskist on magistritöö autori arvates võrreldes IIA definiitsiooniga mõnevõrra täpsem ning sisukam. Lisaks riski potentsiaalse mõju väljatoomisele organisatsiooni eesmärkide saavutamisele on definiitsioonis esile tõstetud ka tegevusetuse olulisust organisatsiooni tegevust ohustavate riskide kujunemisel ja realiseerumisel. Organisatsiooni töötajaskonna tegevusetus võimalike ohukohtade ja probleemide avastamisel ja neile reageerimisel on sageli üheks suurimaks allikaks kahju tekkimisel ning seega olulise tähtsusega riskide käsitlemisel.

Samuti rõhutatakse riskide juhtimise juhendmaterjalis esile toodud riski definiitsioonis eesmärkide saavutamist tulemuslikult. Eesmärkide tulemuslikku saavutamist võib defineerida mitmeti. Siiski võib antud kohal esile tuua kahte olulisemat märksõna – organisatsiooni eesmärkide saavutamine efektiivselt ning säästlikult. Seega, olulist tähtsust omavad siinjuures kulud, millega eesmärgid saavutati ning millised on tulemused – kas need on maksimaalsed võimalikud või minimaalsed, mida organisatsioon veel aktsepteerida saab. Väljatoodud märksõnad kehtivad nii era- kui ka avaliku sektori organisatsioonide puhul.

Kui erasektoris mõõdetakse eesmärkide tulemuslikku saavutamist teenitud kasumi suurusega, siis avalikus sektoris on selle määratlemine mõnevõrra raskem, kuna reaalselt mõõdetavat tulemust ei ole. Siiski saab avaliku sektori organisatsioonide puhul eesmärkide saavutamise tulemuslikkuse hindamisel lähtuda avalike teenuste võimalikult efektiivsest ja säästlikust pakkumisest olemasolevate eelarvevahendite ja inimressurssidega. Seega, iga avaliku sektori organisatsioon saab oma eesmärgid ja strateegiad sõnastada lähtuvalt teenustest, mida ta avalikkusele pakub ning hinnata nende saavutamise tulemuslikkust neist lähtuvalt. Mida säästlikumalt avalikke teenuseid

pakkuda on võimalik, seda positiivsemat ja vähem koormavat mõju omab see riigieelarvele. Kokkuhoid riigieelarve kulutamisel võimaldab aga kokkuhoidu ja suuremaid võimalusi ka kõigile teistele organisatsioonidele ja üksikisikutele.

Äramärkimist väärrib magistritöö autori arvates ka David McNamee' ja Georges Selim'i poolt esitatud riski definitsioon, mille kohaselt on risk „kontseptsioon väljendama eakindlust tegevuste ja/või nende tagajärgede osas, mis võivad omada olulist mõju organisatsiooni eesmärkide saavutamisele“ (McNamee, Selim 1998: 2). Seejuures toovad definitsiooni autorid välja, et asjaolud võivad olla nii **negatiivset** kui ka **positiivset** laadi. Negatiivse mõjuga asjaolusid nimetavad nad riskideks ning positiivse mõjuga asjaolusid **võimalusteks** (vt joonis 1.1) (McNamee 2005a: 2). Uurimistöö autori arvates on antud definitsiooni juures oluline rõhutada riskide realiseerumise tulemusena saavutatava positiivse efekti käsitlemist võimalusena ehk potentsiaalina kasutada muutuvat olukorda organisatsiooni arengu ja eesmärkide saavutamise huvides positiivses tähenduses (vt ka joonis 1.1).



Joonis 1.1. Riskide mõju organisatsiooni eesmärkide saavutamisele (Meggeneder 2002: 3).

Seega, riskide juhtimine ei tähenda ainult võimalike negatiivsete mõjude ennetamist ja vastavate meetmete kasutuselevõtmist nende maandamiseks, vaid pakub organisatsiooni juhtkonnale ka väljakutseid organisatsiooni arengus uute võimaluste avastamiseks ja ärakasutamiseks.

1.1.2. Riskide juhtimise olemus ja areng tänapäevani

Riskide ja riskide juhtimise osatähtsus organisatsiooni juhtimisel on tänapäeva maailmas aina suurenev. Põhjuseid, miks riskide ja riskide juhtimise osatähtsus suureneb, on väga mitmeid. Näiteks võib seda seletada järgmiste asjaoludega:

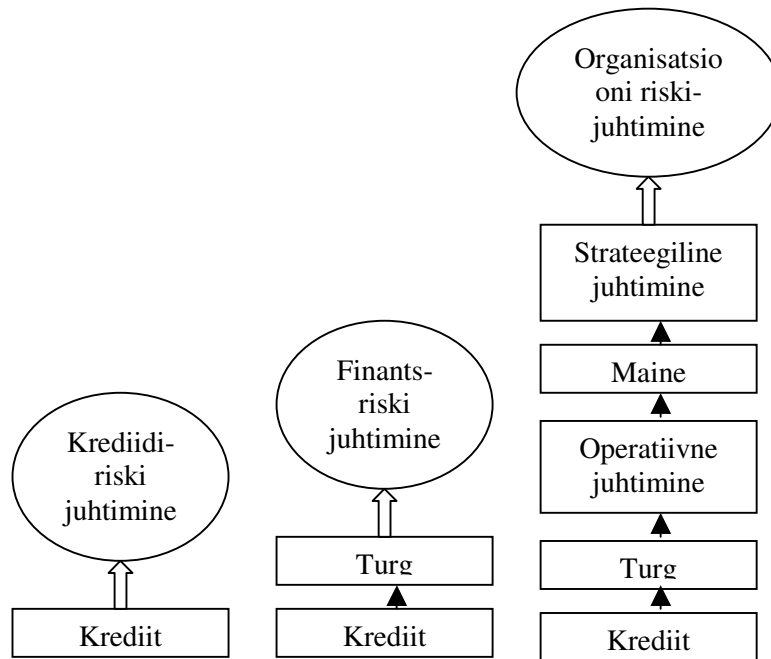
- suurenev globaliseerumine;
- uute tegevussuundade ja säästmisvõimaluste otsimine ja hõivamine;
- suurem majanduslik surve;
- rohkem organisatsiooni tegevust sätestavaid seadusi ja regulatsioone, mis teevad organisatsiooni tegutsemiskeskonna komplitseeritumaks jne. (Meggeneder 2002: 6)

Kuivõrd riskid on organisatsiooni igapäevase tegevuse loomulik osa ning neid ei saa täielikult vältida, siis saab ja tuleb neid juhtida. Riskide juhtimine ei ole midagi uut ning sellega tegelevad igapäeva elus kõik juhid. Praktiliselt iga tegevuse juures hinnatakse alateadlikult riske – hinnatakse, mis võib minna valesti ning analüüsitakse, kuidas suurendada tõenäosust, et asjad läheksid selliselt, nagu neid planeeriti. (Avaliku teenistuse aastaraamat... 2004: 32)

Riskide juhtimine kui eraldi distsipliin kujunes välja 60-ndate aastate alguseks. Esialgse tõuke riskide juhtimise kui distsipliini arengule andis laienev tähelepanu kindlustustegevusele ning inimeste vajadus kindlustada end võimalike kahjude vastu ja osta kindlustusteenust. 70-80-ndatel aastatel pöörati riskide juhtimisel suuremat tähelepanu finantsjuhtimisele ning riskide juhtimisega kaasnevate organisatsiooniliste ja tehnoloogiliste probleemide lahendamisele. Alles 90-ndatel aastatel hakkas tugevnema riskide juhtimise akadeemiline käsitlemine ning suuremat tähelepanu hakati pöörama riskide juhtimisele avalikus sektoris, kasumit mittetaotlevates organisatsioonides ning riigis tervikuna. (Karma, Paas 2000: 51-52) Seega, tegemist on veel väga noore distsipliiniga ning seda eriti avaliku sektori organisatsioonides. Riskide juhtimise protsessi arengut kuni tänapäevani kajastab joonis 1.2.

Alates 2000-ndate aastate algusest on lähenemises riskide juhtimisele toimunud olulised muutused. Esiteks, on aru saadud, et riskide juhtimine on üldise juhtimise ja hea juhtimistava (*Corporate Governance*) kriitiline osa. Teiseks, riskide vähendamiseks on

liigutud riskide optimeerimise suunas, keskendudes organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamisele. Kolmandaks, on aru saadud, et riske ei saa juhtida, kui puudub kogu organisatsiooni ja kõiki riske hõlmav riskide juhtimise süsteem. (Barrett 2005)

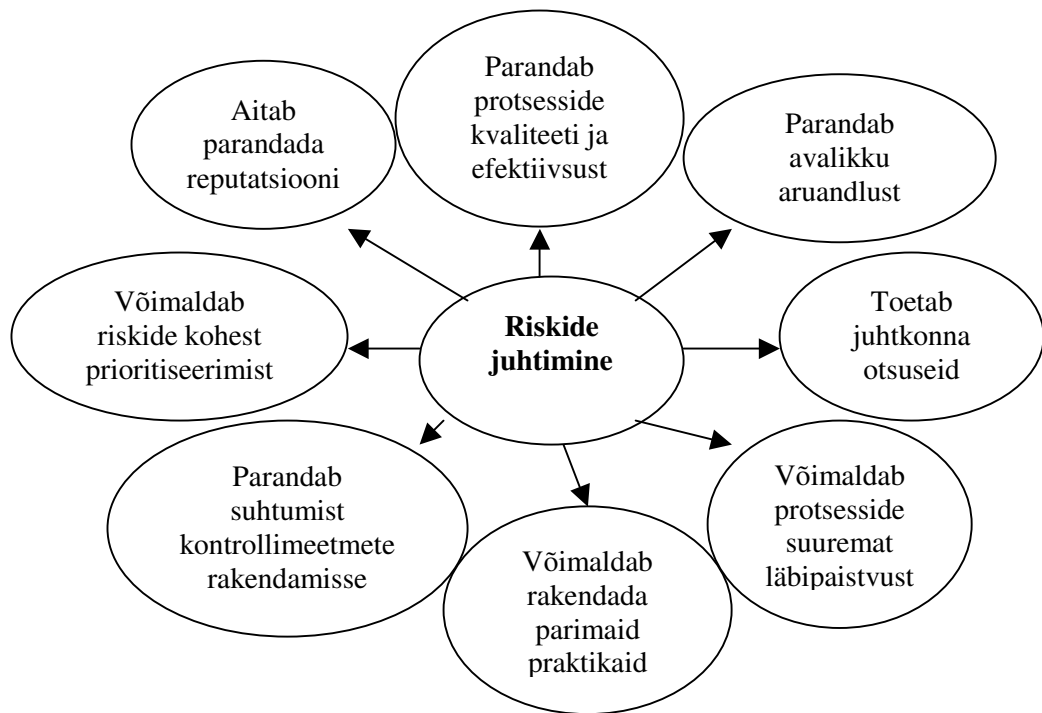


Joonis 1.2. Riskide juhtimise areng kuni tänapäevani (Lonergan 2002: 7).

Kui plaanide teostamist saab jagada muutuste ja riskide juhtimiseks ning inimressursside juhtimiseks ja kommunikatsiooniks, siis kuni viimase ajani oli üsna tavaline, et Eesti avaliku sektori organisatsioonides tegeleti peamiselt inimressursside juhtimise ja kommunikatsioonidega ning unarusse jäeti muutuste ja riskide juhtimine. Sellega tegeleti pigem alateadlikult kui teadlikult. Vaid üksikutel juhtudel on võimalik rääkida sellest, et Eesti avaliku sektori organisatsioonides rakendatakse riskide juhtimist ning et see on ühe juhtimiskogumikuna integreeritud organisatsiooni igapäeva tegevusse. (Avaliku teenistuse aastaraamat... 2004: 32)

Riskide juhtimine peaks olema iga organisatsiooni strateegilise juhtimise keskmes. Riskide juhtimise näol ei ole tegemist mitte konkreetsete tegevuste jadaga, vaid seda võiks nimetada pigem filosoofiaks, mõtteviisiks, organisatsiooni kultuuri osaks. Riskide juhtimine peaks olema mõtestatud tegevus, mis läbib organisatsiooni kõiki tasandeid ning mille tulemusena ollakse ootamatusteks ette valmistatud ning suudetakse

keskenduda organisatsiooni põhitegevusele. (Liigand 2005: 10) Kasu, mida riskide juhtimise rakendamine organisatsioonile võimaldab saada, on kujutatud joonisel 1.3.



Joonis 1.3. Riskide juhtimisest saadav kasu (Lonergan 2002: 9).

Nagu jooniselt 1.3 nähtub, kaitseb riskide juhtimine organisatsiooni ja annab talle lisandväärtust, toetades organisatsiooni eesmärke alljärgnevalt:

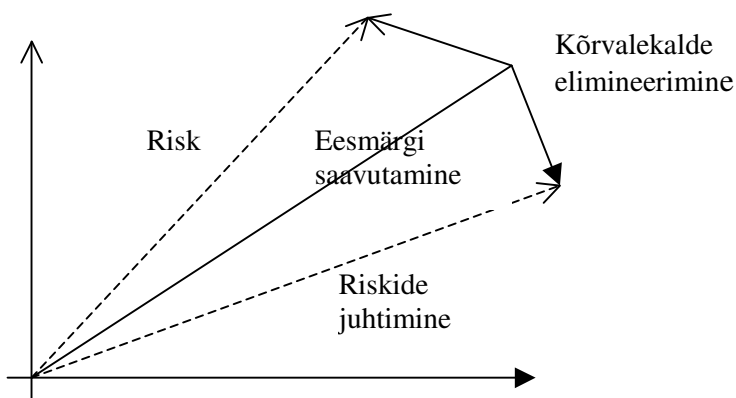
- loob organisatsiooni tegevusele järjepidevuse ja kontrolli raamistiku;
- aitab kaasa otsustamisele, planeerimisele ja prioriteetide seadmisele, luues organisatsiooni tegevusest, ohtudest ja võimalustest struktureeritud arusaama;
- suunab kapitali ja ressursside efektiivsemat kasutamist;
- kaitseb organisatsiooni imagot;
- arendab inimesi ja kogu organisatsiooni teadmiste baasi;
- optimeerib tegevuse efektiivsust. (Liigand 2005: 11)

Seega, tänane riskide juhtimine keskendub ilmselt organisatsiooni üldjuhtimise probleemidele. Juhid mahutavad eesmärkide saavutamisse suuri summasid, riskides samas selle raha kaotada ja eesmärke mitte täita. See on juhtimise põhiolemus ning

seetõttu on riski mõistmine ning selle juhtimine tegelikkuses juhtimise põhiprobleem nii täna, homme kui ka ülehommel. (Sulp 2002: 20)

Eriliseks väljakutseks juhtkonnale on juhtida riske viisil, mis kindlustab organisatsiooni eesmärkide saavutamise võimalikult väikeste kulutustega. Kuna ressursid on alati piiratud, siis ei saa me rääkida riskide täielikust maandamisest või vältimisest, vaid ainult riskide maandamisest juhtkonnale vastuvõetava tasemeni. Riskide juhtimise eesmärgiks on viia organisatsiooni tegevusega kaasnevad riskid juhtkonnale vastuvõetava tasemeni, rakendades tegevusi, mis maandaks riski esinemise tõenäosust, riski realiseerumise mõju ja/või mõlemat korraga. (Riskide hindamine avaliku... 2004: 5) Riskide juhtimine on seega eelkõige vajalik organisatsiooni riskitaseme mõjutamiseks, turvalisuse ja kindlustunde saavutamiseks ning organisatsiooni eesmärgi saavutamise tõenäosuse suurendamiseks.

Detailsemalt väljendatuna seisneb riskide juhtimine riskide avastamise tõhususes, paindlikkuses avastatud riskidele reageerimisel ning ressursside olemasolus riskide maandamiseks (McNamee 1997b: 2). Tuleb leida nõ kompromiss riskide maandamiseks olemasolevate ressursside ning riski olulisuse vahel organisatsiooni edasisele arengule (vt joonis 1.4). Teisiti väljendatuna tähendab see riskide majanduslikku optimeerimist (Siimon 2002: 110).



Joonis 1.4. Riskide juhtimise olulisus organisatsiooni tegevusele (Meggeneder 2002: 2).

Riskide juhtimise ülesannetena võib nimetada järgmisi osategevusi:

- määratleda olemasolevad ja tuleviku riskid õigeaegselt;

- hinnata nende riskide mõju organisatsioonile;
- võtta kasutusele juhtimisvõtteid riskide avatuse vähendamiseks või elimineerimiseks. (Siimon 2002: 111)

Riskide juhtimine võimaldab saavutada üldist ülevaadet organisatsiooni riskidest, mis võimaldab nii organisatsioonil kui üksikisikul olla planeerimises täpsem ning omandada seeläbi teadmine, kuidas edastada paremini oma probleeme ja vajadusi kõrgematele juhtimistasanditele. Eesti avalikus sektoris on kõrgemaks tasandiks Vabariigi Valitsus ja Riigikogu. (Avaliku teenistuse aastaraamat... 2004: 32) Seega, riskide juhtimine organisatsiooni ja siseauditi üksuse tasandil ei tähenda mitte ainult konkreetsete riskidega (nagu näiteks finantsrisk, likviidsusrisk, valuutarisk, kaubandusrisk jne) tegelemist, vaid kõigi nende riskide maandamist süsteemselt. See tähendab, et organisatsiooni juhtkonna tasandil on oluline teada, et organisatsioonil on olemas meetmed konkreetsete riskide maandamiseks (näiteks on palgatud spetsialist organisatsiooni finantsriski hindamiseks jne) ja organisatsioon tegeleb pidevalt kõikvõimalike riskide, mis ohustavad organisatsiooni tegevust, maandamisega süsteemselt.

Huvitav on siinkohal võrrelda auditi määruse §-s 10 väljatoodud riskide hindamise definitsiooni eelpool toodud riskide juhtimise osategevustega. Määruses sätestatu kohaselt on riskide hindamine “protsess, mille eesmärgiks on selgitada asutuse riskid asutuses ja koostada nende maandamise tegevuskava”. Definitsioon toob esile riskide hindamise ülesanded nagu “riskide määratlemine” ning “riskide maandamise tegevuskava koostamine”. Võrreldes väljatoodud riskide hindamise osategevusi eelpool toodud riskide juhtimise osategevustega, võib täheldada, et need kattuvad. Väljatoodud võrdlusest võib järeldada, et mõisted “riskide hindamine” ja “riskide juhtimine” ei ole Eesti avaliku sektori organisatsioonide tööd reguleerivates õigusaktides selgelt eristatud ning mõistete sisulist erinevust ei ole põhjalikult käsitletud ja korrektselt välja toodud.

1.1.3. Riskide juhtimine organisatsiooni sisekontrollisüsteemis ja COSO riskide juhtimise raamistik

Kindlasti ei saa riskide juhtimisest organisatsioonis rääkida kahte olulist tegevuste kompleksi käsitlemata – need on sisekontroll ja siseaudit. Kui sisekontroll kontrollib ja tagab seda, kuidas organisatsioonis reegleid kehtestatakse ja täidetakse, siis siseaudit analüüsib, kas sisekontroll üldse eksisteerib ning kui adekvaatsed need reeglid on. (Sulp 2002: 20)

Läbi aegade on organisatsioonide juhid otsinud võimalusi, kuidas paremini kontrollida organisatsiooni tegevust ning saavutada püstitatud eesmärgid keskkonnas, kus organisatsiooni tegevust ohustavad iga päev mitmed erinevad riskid. Tõhusa sisekontrollisüsteemi väljatöötamine on üheks olulisemaks juhtimisinstrumendiks saavutamaks organisatsiooni püstitatud eesmärgid. Sisekontrollisüsteemi üheks tähtsaimaks ülesandeks ongi seega minimeerida asutuse tegevust ohustavate riskide realiseerumine ning aidata organisatsiooni juhtkonnal võimalikult kiiresti reageerida võimalikele muutustele organisatsiooni tegevuskeskkonnas ja kohaneda muutuvate keskkonnatingimustega. (Internal Control Guide for... 2002: 1) Siinkohal tuleb olla tähelepanelik, et riskide juhtimise ja sisekontrollisüsteemi vahele ei saa tõmmata võrdusmärki – kui sisekontrolli raames kaardistatakse olukord ja saab hinnata, kus me oleme, siis riskide juhtimine on pigem organisatsiooni põhimõttelise lähenemise suund oma tegevusele (Liigand 2005: 10).

Üks põhjalikumaid ning levinumaid sisekontrollisüsteemi kontseptsioone on COSO sisekontrolli raamistik. COSO ehk erasektori initsiatiivil loodud *Treadway* Komisjoni Sponsororganisatsioonide Komitee (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) loodi 1985-ndal aastal USA-s käsitlemaks probleeme finantsaruandluse kvaliteedi ja tegelikkusele vastavuse tagamisel. Sealhulgas käsitleti ka petturlusega seotud probleeme finantsaruandluses. Tegevuse eesmärgiks oli finantsaruandluse kvaliteedi tõstmine juhtimise, sisekontrolli ja ärietika arendamise kaudu. (Vitsut *et al* 1999: 2-1)

COSO töö tulemusena avaldati 1992. aastal koonddokument, kuidas üles ehitada organisatsiooni sisekontrollisüsteemi ning kuidas seda hinnata. Nimetatud käsitlust

tuntaksegi kui COSO sisekontrolli integreeritud raamistikku (*COSO Internal Control – Integrated Framework*) ning see on kujunenud üheks olulisemaks kontseptsiooniks sisekontrollisüsteemi väljaarendamisel tänapäeva maailmas.

COSO defineerib sisekontrollisüsteemi kui: “protsessi, mis on mõjutatud organisatsiooni juhtkonna, üksuste juhtide ja muu personali poolt, pakkumaks mõistlikku kindlustunnet organisatsiooni eesmärkide saavutamisel järgmistes valdkondades:

- tegevusoperatsioonide mõjususe ja efektiivsuse;
- finantsaruandluse usaldusväärsuse;
- vastavus olemasolevatele õigusaktidele ja regulatsioonidele” (Internal Control – Integrated...1994: 13).

Ettevõtte sisekontrollisüsteemi tugevust kõigi eelpool väljatoodud eesmärkide suhtes hinnatakse lähtuvalt järgmisest viiest komponendist:

- **kontrolli keskkond:** ausus ja eetilised väärtused organisatsioonis, töötajate pädevus ja teadmiste rakendamine oma igapäevases töös, juhtkonna tugevus ja juhtimisstiil, organisatsiooni struktuur, võimu ja kohustuste määramine, personalipoliitika jne;
- **riskide hindamine:** organisatsiooni tegevus riskide määratlemiseks, analüüsimiseks ja maandamiseks, mis võimaldavad ettevõttel saavutada oma eesmärgid võimalikult parimal viisil;
- **kontrollimehhanismid:** protseduurireeglid ja tegevusjuhised, mis võimaldavad kindlustada, et ettevõtte juhtkonna poolt sätestatud toiminguid ja läbiviimise viise ka reaalselt jälgitakse ja teostatakse;
- **informatsioon ja kommunikatsioon:** organisatsioon peab suutma identifitseerida, koguda ja edastada piiratud aja jooksul informatsiooni, mis on olulise tähtsusega erinevate toimingute teostamiseks ja otsuste vastuvõtmiseks;
- **monitooring:** kogu protsessi üle tuleb teostada järelevalvet ning vajadusel viia sisse muudatusi. (Internal Control – Integrated... 1994: 16-17)

COSO sisekontrollisüsteemi mudeli loogika on seega lühidalt kokkuvõttes järgmine (Raamatupidamise käsiraamat 2000: 8):

- iga organisatsioon püüdleb oma eesmärkide poole, mida võib tinglikult jagada

põhitegevuse ja strateegilisteks eesmärkideks, usaldusväärse ja operatiivse aruandluse eesmärkideks ning seadustele ja regulatsioonidele vastavuse eesmärkideks;

- eesmärkide saavutamine toimub organisatsiooni allüksuste ja äriprotsesside lõikes;
- organisatsiooni eesmärkide saavutamine toimub läbi protsesside, milles sisekontrollisüsteem toimib ja mille komponendid on kontrolli keskkond, riskide hindamine, kontrollid riskide maandamiseks, info ja kommunikatsioon läbi organisatsiooni kõigi tasandite ning süsteemi toimimise jälgimine.

Seega, ühe olulise komponendi COSO sisekontrolli raamistikust moodustab ka organisatsiooni riskide hindamine. Riskide hindamine annab sisendi tõhusa sisekontrollisüsteemi väljatöötamisele, kuivõrd võimaldab määratleda kontrollid, mis on olulised riskide maandamiseks ja seeläbi ka püstitatud eesmärkide saavutamiseks pidevalt muutuv keskkonnas.

Võrreldes COSO sisekontrollisüsteemi definitsiooni Eesti Vabariigi Valitsuse 18. oktoobri 2000. a määrusega nr 329², võib täheldada, et ka Eesti avalikus sektoris on sisekontrollisüsteemi defineeritud lähtuvalt COSO põhimõtetest. Vastavalt nimetatud määrusele peab asutuse sisekontrollisüsteem “andma juhtkonnale põhjendatud ja piisava kindlustunde asutuse ette seatud eesmärkide saavutamise suhtes järgmiste tingimuste täitmise kaudu:

- tegevuse säästlikkus, mõjususe ja tõhusus;
- aruandluse usaldusväärsus;
- tegevuse vastavus kehtivatele õigusaktidele ja heale tavale.

Alates 2003. aastast on COSO tegelenud uue raamistiku välja töötamisega ning 2004. aastal avalikustati see kommenteerimiseks. Uue raamistiku nimetus on „Ettevõtte riskide juhtimine“ (*Enterprise Risk Management*, edaspidi *COSO ERM*) ning nagu pealkirigi juba ütleb, on see otseselt suunatud riskide käsitlemisele ja juhtimisele. Siiski ei ole dokumendi pealkiri magistritöö autori arvates kõige täpsem, kuna see viitab otseselt erasektori organisatsioonidele. Raamistik on aga leidnud laialdast kasutust ka

² Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskiri ja siseaudiitoritele esitatavad täiendavad nõuded

avaliku sektori organisatsioonides. Sellest tulenevalt oleks magistritöö autori arvates täpsem kasutada raamistiku nimetamisel pealkirja “Organisatsiooni riskide juhtimine”.

Võrreldes COSO ERM-i raamistikku COSO sisekontrollisüsteemi raamistikuga, võib täheldada, et COSO ERM raamistik käsitleb riske oluliselt sügavamalt ning kompaktsemalt. COSO ERM raamistiku kohaselt moodustab COSO sisekontrollisüsteemi raamistikus esile toodud riskide hindamine vaid osa riskide juhtimise ja seeläbi ka organisatsiooni kui terviku juhtimise protsessist.

Uue raamistiku kohaselt on organisatsiooni riskide juhtimine defineeritud järgmiselt: „Organisatsiooni riskide juhtimine on protsess, mis on organisatsiooni nõukogu, juhtkonna ja muu personali töö tulemus, rakendatud strateegiate püstitamisse läbi organisatsiooni, kavandatud organisatsiooni tegevust mõjutatavate võimalike sündmuste määratlemiseks ja riskide juhtimiseks, pakkumaks mõistlikku kindlustunnet organisatsiooni eesmärkide saavutamisel“ (Applying COSO’s Enterprise... 2004: 3). Olgugi, et riskide juhtimist on rahvusvahelisel tasandil üritatud defineerida mitmel korral, ei ole COSO juhatuse esimehe John J. Flaherty sõnul enne COSO ERM riskide juhtimise definitsiooni väljapakkumist eksisteerinud ühtegi ühtset, laialt tunnustatud definitsiooni riskide juhtimisest (Chapman 2003: 32).

Lähtuvalt COSO ERM raamistikus väljatoodud riskide juhtimise definitsioonist peegeldab see endas järgmisi põhimõtteid (Internal Control – Integrated Framework Executive Summary 2004: 3-4):

- riskide hindamine ja juhtimine on pidev **protsess**,
- riskide hindamine ja juhtimine on mõjutatud **inimeste** poolt – see ei ole mitte niivõrd protseduuride ja normide kogumik, vaid inimesed igal organisatsiooni tasemel;
- riskide hindamine ja juhtimine on kaasatud **strateegiate püstitamise** protsessi;
- riskide hindamine ja juhtimine on rakendatud **läbi terve organisatsiooni** – iga organisatsiooni tasand ja üksus peab olema kaasatud riskide hindamise ja juhtimise protsessi;
- riskide hindamine on kavandatud **sündmuste avastamiseks**, mis võivad mõjutada organisatsiooni tegevust ja püstitatud eesmärke;

- riskide hindamise ja juhtimise protsess pakub vaid **mõistlikku kindlustunnet** (mitte täielikku kindlustunnet) organisatsiooni eesmärkide saavutamisel organisatsiooni juhtkonna poolt;
- riskide juhtimine on orienteeritud **eesmärkide saavutamisele** ühes või mitmes erinevas, kuid samaaegselt kattavas valdkonnas.

Võrreldes väljatoodud COSO ERM raamistiku põhimõtteid COSO sisekontrollisüsteemi raamistiku põhimõtetega, siis võib märgata, et täiendavalt on suunatud tähelepanu riskide hindamise ja juhtimise olulisusele organisatsiooni strateegia väljatöötamisel. Samuti on eraldi välja toodud riskide juhtimise kui protsessi toimimist läbi terve organisatsiooni ning selle olulisust võimalike sündmuste avastamisel, mis võivad mõjutada organisatsiooni eesmärkide saavutamist. COSO sisekontrolli raamistikus neid põhimõtteid eraldi välja toodud ei ole.

COSO ERM raamistik hõlmab endas järgmisi komponente (Internal Control – Integrated Framework Executive Summary 2004: 12):

- **organisatsiooni sisemine keskkond** (*internal environment*) – juhtkond kujundab organisatsiooni juhtimisfilosoofia ja suhtumise riski ning määratleb organisatsioonile vastuvõetava riskitaseme ehk töötab välja nõ ühtse riskikeele. Organisatsiooni sisemine keskkond määratleb, kuidas riske ja kontrollimehhanisme organisatsiooni liikmete poolt mõistetakse. Seega, ühine riskikeel on hädavajalik eeldus organisatsiooni sisekontrollisüsteemi väljatöötamisel, kuna organisatsiooni personal peab olema võimeline omavahel üheselt arusaadavalt suhtlema. Ühtset riskikeelt luues peab organisatsioon defineerima nii võtmeriskid kui ka kriitilised protsessid, arvestades seejuures ka juhuslike riskidega. Kindlasti tuleb aga organisatsiooni sisemise keskkonna kujundamisel pöörata kõige enam tähelepanu selle liikmetele. See tähendab, et organisatsioon peab toetama oma liikmete seas selliste ühtsete väärtuste kujunemist ja hoidmist nagu ausus, ühtekuuluvustunne ja eetika. Samuti tuleb pöörata tähelepanu organisatsiooni liikmete ametialasele kompetentsusele ja oskustele, arvestades seejuures keskkonda, milles nad tegutsevad;
- **eesmärkide püstitamine** (*objective setting*) – organisatsiooni eesmärgid peavad olema püstitatud enne, kui hakatakse identifitseerima võimalikke sündmusi, mis

võivad mõjutada organisatsiooni tegevust ehk siis püstitatud eesmärkide saavutamist. Organisatsiooni riskide juhtimise protsess peab andma piisava kindlustunde, et organisatsioonil on olemas tegevuskava määratletud eesmärkide saavutamiseks ehk riskide juhtimise protsess peab olema kombineeritud organisatsiooni tegevuse planeerimise ja strateegilise juhtimisega. Riskide juhtimine peab aitama kaasa organisatsiooni üksuste visiooni teostumisele üksuste poolt aktsepteeritaval riskitasemel. Organisatsiooni üksuse eesmärgid võib seejuures COSO ERM raamistiku kohaselt jagada järgmiselt:

- *strateegilised (strategic)* – organisatsiooni arengukavast tulenevad eesmärgid, mis toetavad üksuse visiooni,
 - *operatiivsed (operations)* – organisatsiooni üksuse tegevuse tõhusamaks ja efektiivsemaks muutmisega seotud eesmärgid, hõlmates seejuures ka kasumlikkuse ja säästlikkuse saavutamist,
 - *aruandlus (reporting)* – sisemise ja välise, finants- ning mittefinantsaruandluse liikumise efektiivsuse tagamisega seotud eesmärgid,
 - *vastavus (compliance)* – organisatsiooni üksuse tegevuse vastavuse tagamine asjakohaste õigusaktide ja regulatsioonidega.
- **sündmuste määratlemine** (*event identification*) – hõlmab nii organisatsiooni siseste kui väliste faktorite määratlemist, mis võivad mõjutada organisatsiooni strateegia järgimist ja püstitatud eesmärkide saavutamist. Sündmuste määratlemise protsess hõlmab endas nii negatiivsete sündmuste ehk riskide kui ka positiivsete sündmuste ehk võimaluste tuvastamist;
 - **riskide hindamine** (*risk assessment*) – määratletud riskide analüüsimine eesmärgiga töötada välja tegevuskava, kuidas neid juhtida ja neid seeläbi maandada. Riskide hindamise käigus seostatakse riskid kõikide eesmärkidega, mida nad võivad mõjutada. Riske hinnatakse läbi kolme mõõtme, võttes arvesse nii nende tõenäosust, mõju kui ka juba olemasolevate sisekontrollisüsteemide tõhusust. Võimaluse korral tuleks riskide hindamise tulemused siduda rahalise väärtusega ehk tuua välja potentsiaalne kahju, mis riski realiseerumisega võib kaasneda;
 - **riskide maandamine** (*risk response*) – juhtkond valib võimaliku lähenemisviisi

või tegevuste kogumi hinnatud riskide maandamiseks ehk töötab välja strateegia riskide juhtimiseks organisatsioonile vastuvõetava riskitasemeni. Samuti tuleks selles etapis määratleda isikud, kes vastutavad riskide juhtimise (sh maandamise) koordineerimise, strateegia jätkuva täiustamise ja kooskõlastamise eest organisatsioonis;

- **kontrollitegevused** (*control activities*) – organisatsiooni protseduurid ja poliitikad, mis aitavad riskide maandamiseks planeeritud tegevuste (valitud strateegia) rakendamist ja elluviimist;
- **informatsioon ja kommunikatsioon** (*information and communication*) – asjakohase informatsiooni identifitseerimine ja edastamine õigeaegselt informatsiooni vajavatele organisatsiooni üksustele ja liikmetele. Seejuures peavad olema avatud kommunikatsiooniliinid nii ülevalt alla, kui ka alt ülesse ehk siis juhtkonnalt alluvatele ja vastupidi. Avatud kommunikatsiooniliinid võimaldavad tagada kiire ning moonutamatu info, sh riskide maandamise, valitud meetmete tõhususe, võimalike uute meetmete ja nende efektiivsuse jne kohta, liikumise organisatsioonis. Siinkohal tuleb tähele panna, et kommunikatsiooniliinid ei pea olema avatud mitte ainult organisatsioonisiseselt, vaid ka organisatsioonist väljapoole mineva informatsiooni suhtes;
- **monitooring** (*monitoring*) – kogu riskide juhtimise protsessi üle peab toimuma järelevalve ning vajadusel tuleb protsessi teha muudatusi. Järelevalve on oluline veendumaks riskide juhtimiseks valitud meetmete tõhususes, parima praktika leidmises ja valimises ning lõpptulemusena organisatsiooni eesmärkide saavutatavuses. Vaid sellisel juhul on võimalik tagada paindlikkus keskkonna tingimuste muudatustele kiiresti reageerida.

Organisatsiooni eesmärkide, erinevate juhtimistasandite ning organisatsiooni riskide juhtimise komponentide vahel on olemas tugev seos. Järgnevalt on välja toodud kolmedimensionaalne maatriks, kuidas erinevad komponendid on omavahel seotud.



Joonis 1.5. COSO ERM raamistik (Applying COSO's Enterprise... 2004: 7).

Vaadates lähemalt juba eelpool väljatoodud organisatsiooni tegutsemise peamisi eesmärke, siis võime märgata, et nad kõik on tihedalt seotud kõigi riskide juhtimise kaheksa komponendiga. See tähendab, et iga organisatsiooni eesmärgi saavutamiseks on üheaegselt olulised kõigi kaheksa komponendi efektiivne toimimine.

Lähtudes COSO ERM raamistikust võib väita, et organisatsiooni riskide juhtimise protsess aitab parandada organisatsiooni võimet:

- määrata organisatsioonile või selle allüksustele vastuvõetavat riskitaset lähtuvalt püstitatud eesmärkidest;
- ühendada organisatsiooni kasvupotentsiaal ja tulemuslikkus riskidega ja neist tulenevate ohtudega;
- võtta vastu parimaid võimalikke otsuseid riskide maandamiseks;
- kindlustada organisatsiooni tõhusat toimimist ja ressursside mõistlikku kasutamist;
- minimeerida pettuste ja vigade realiseerumise tõenäosust;
- kaitsta organisatsiooni varasid ebaõige kasutamise ja raiskamise eest;
- kasutada organisatsiooni võimalusi, mis võivad tuleneda positiivsetest planeerimata sündmustest;
- tagada informatsiooni täpsust ja õigsust;

- hinnata tegevuse efektiivsust ja tuua välja nõrgad kohad, mis vajavad kohest tähelepanu osutamist ja neile reageerimist. (Internal Control – Integrated Framework Executive Summary 2004: 16-17)

Seega, COSO ERM on tervet organisatsiooni läbiv juhtimisprotsess, mille eesmärgiks on saavutada edu nendes organisatsiooni valdkondades, mis on organisatsiooni jaoks olulised.

1.1.4. Organisatsiooni siseauditi üksuse roll riskide juhtimise protsessis

Riskide juhtimine puudutab erinevaid juhtimistasandeid, paljude töötajate ülesandeid ja vastutust. Riskide juhtimise eest vastutavad ametikohad peavad asuma asutuses kõrgemal juhtimistasanditel. Ainult nii on võimalik tagada, et riskidega seotud otsused on vastavuses asutuse põhieesmärgiga ning et asutuse töötajad ei suhtu riskide juhtimisse kui ühte tüütusse lisaülesandesse, mis on vaja ära teha. (Strateegiliste arengukavade määruse... 2003: 18)

Vastutus riskide juhtimise eest on seega organisatsiooni juhtkonnal (Risk Management and Internal Controls 2005: 1). Küll aga on protsessi kaasatud ka organisatsiooni siseauditi üksus. Siseauditi üksuse osalus riskide juhtimise protsessis on ära märgitud juba IIA siseauditi definitsioonis, mille kohaselt on: „siseaudit sõltumatu, objektiivne kindlustandev ja konsulteeriv tegevus, mis on suunatud organisatsiooni tegevuse täiustamiseks ja väärtuse loomiseks. Ta aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele **kasutades süsteemset ja organiseeritud lähenemist hindamaks ja täiustamaks riskide juhtimise, kontrolli ja juhtimise kultuuri tõhusust**“ (Rahvusvahelised siseauditi standardid... 2002: 12). Definitsioonist järeldub, et siseauditi üksus on organisatsiooni juhtkonda konsulteeriv, pidevalt protsesse hindav ning seeläbi organisatsiooni strateegilises planeerimises osalev. Siseauditi funktsioon toetab organisatsiooni juhtkonda protsesside analüüside, hinnangute, soovitude ja konsultatsioonidega (Role and Function of... 2005: 1).

IIA standardi nr 2110 kohaselt peab organisatsiooni siseauditi funktsioon „organisatsiooni aitama tuvastades ja hinnates olulisi riskivaldkondi ja aidates kaasa

riskide juhtimise ja kontrollisüsteemide täiustamisele” (Rahvusvahelised siseauditi standardid 2002: 12). Sama on sätestatud ka Vabariigi Valitsuse auditi määruse § 4 lg 3 punktis 2, mille kohaselt “nõustab asutuse siseauditi juht asutuse juhtkonda riskide hindamisel”. Samuti on määruses sätestatud, et “riskide hindamise tulemuste põhjal koostatakse siseauditi aasta tööplan ning riskide prioriteetsuse järgi tehakse vajalikud muudatused siseauditi strateegilises plaanis”.

Täiendavalt selgitavad organisatsiooni siseauditi funktsiooni osalust riskide hindamise ja juhtimise protsessis IIA standardid nr 2110.A1 ja 2110.A2. Standardi nr 2110.A1 kohaselt peab “siseauditi funktsioon teostama seiret organisatsiooni riskide juhtimise süsteemi efektiivsuse üle ja seda hindama”.

Standardi nr 2110.A2 kohaselt peab “siseauditi funktsioon hindama riskivaldkondi, mis puudutavad organisatsiooni juhtimise kultuuri, põhitegevusega seonduvaid tegevusi ja infosüsteeme alljärgnevas osas:

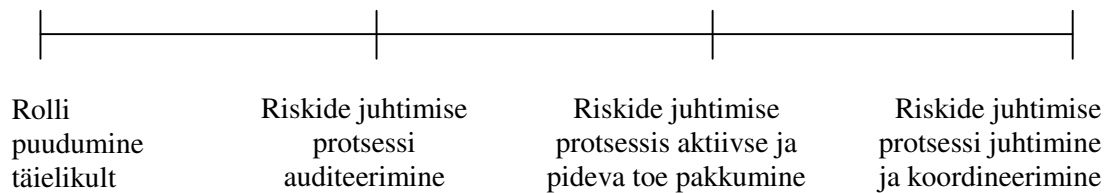
- finants- ja tegevusalase informatsiooni usaldusväärsus ja täielikkus;
- põhitegevusega seonduvate tegevuste efektiivsus ja tõhusus;
- varade kaitse;
- vastavus seadustele, regulatsioonidele ja lepingutele”. (Rahvusvahelised siseauditi standardid... 2002: 45)

Seega, standardite kohaselt on siseaudiitorite ülesandeks (Sawyer *et al* 2003: 122-123):

- abistada juhtkonda riskide määratlemisel, nende mõju hindamisel ning võimalike maandamise meetodite ja kontrollide väljapakkumisel ja rakendamisel;
- tuua juhtkonna tähelepanu alla võimalikud puudused riskide juhtimise protsessis ning teha ettepanekuid protsessi parandamiseks ja tõhustamiseks;
- selgitada välja juhtkonna ootused siseauditi üksuse suhtes riskide juhtimise väljaarendamise protsessis;
- olla ennetavaks osapooleks riskide juhtimise protsessis, unustamata seejuures sõltumatuse printsiibi järgimist;
- hoiduda riskide juhtimise eest vastutava rolli võtmisest.

Siiski lubavad IIA standardite tegevusjuhised, et siseauditi üksuse roll riskide juhtimisel

võib väga suures ulatuses varieeruda. Järgnevalt on välja toodud, millised on erinevad võimalused ja kuidas on organisatsiooni siseauditi üksus kaasatud organisatsiooni riskide juhtimise protsessi:



Joonis 1.6. Siseauditi üksuse osalemine riskide juhtimises (Rahvusvahelised siseauditi standardid... 2002: 26).

Seega, tulenevalt siseaudiitorite erinevast osaluse määrast riskide juhtimise protsessis, on organisatsiooni siseauditi üksusele IIA standardite kohaselt omistatud väga suur tegevusvabadus. Sisuliselt võib see tähendada seda, et siseaudiitoritele on võimaldatud osaleda protsessis, mille toimimise ja läbiviimise tulemuslikkusele ja efektiivsusele nad hiljem võib-olla oma hinnangu peavad andma. Samas, vastavalt IIA standardile nr 1130.A1 peavad “siseaudiitorid hoiduma nende funktsioonide hindamisest, mille eest nad ise varem vastutasid. Objektiivsust peetakse kahjustatuks, kui audiitor osutab kindlustandvaid teenuseid funktsiooni osas, mille eest audiitor eelmisel aastal ise vastutas” (Rahvusvahelised siseauditi standardid... 2002: 20). Seega juhul, kui organisatsiooni siseaudiitor hakkaks hindama protsessi, mille väljatöötamises või läbiviimises ta ise on osalenud, oleks tegemist selge sõltumatuse reegli rikkumisega ning organisatsiooni siseaudiitorid ei tohiks enam antud protsessi auditeerida. Probleemi lahendamiseks sõltumatuse konflikti vältimisel on siiski samaaegselt välja pakutud ka mõningad lahendusvariandid:

- hinnangu riskide juhtimise protsessi läbiviimisele annab kolmas osapool;
- need audiitorid, kes on osalenud riskide juhtimise protsessi väljatöötamisel, rakendamisel ja koordineerimisel, ei tohi osaleda protsessi auditeerimisel;
- avalikustada riskide juhtimise protsessis osalenud audiitor ning selle tegevuse olulisus organisatsiooni jaoks. (Rahvusvahelised siseauditi standardid... 2002: 21-22)

Väljatoodud lahendusvariandid võivad aga olla seotud mitmete probleemidega. Esiteks, organisatsiooni siseauditi üksusel ei pruugi olla nii palju tööjõuressurssi, et vältida sõltumatuse reegli rikkumist läbi erinevate siseaudiitorite osalemisega protsessi läbiviimisel, ning teiseks, kolmanda osapoole palkamine võib kujuneda organisatsiooni jaoks väga kulukaks (näiteks, kui hindajaks valitakse audiitor erasektori audiitorfirmast). Väljatoodud probleemidest tulenevalt on uurimistöö autori arvates IIA standardid siinkohal mõnevõrra vastuolulised ja ebamäärased ning kajastavad probleemi, mis on senini rahvusvahelisel tasandil lõplikult lahendamata.

Tulenevalt riskide juhtimise erinevatest komponentidest, ei saa riskide maandamisel toetuda vaid siseaudiitoritele – nende põhitööks on riskide maandamiseks loodud kontrollisüsteemide hindamine ja vajadusel ettepanekute tegemine töökorralduse täiustamiseks. Aktsepteeritav riskitase ja sobilikud riskide maandamise taktikad tuleks siiski kokku leppida juhtkonna tasandil. (Uljas 2004) Lähtudes IIA standarditest ei tohigi siseauditi üksus olla vastutav ühegi määratletud riski maandamise eest, kuivõrd siseaudiitorite sõltumatus võib saada kahjustatud (Rahvusvahelised siseauditi standardid... 2000: 20).

Osalemine organisatsiooni riskide juhtimise ja hindamise protsessis on siseauditi ressursside planeerimisel väga olulise tähtsusega. Ühelt poolt on riskide hindamine siseaudiitorite igapäevane tegevus, tuues auditeerimise käigus välja olulisi probleemvaldkondi ning neist tulenevaid riske, mistõttu võiks öelda, et riskide hindamine hõivabki kogu audiitorite käsutuses oleva ajaressursi. Teiselt poolt tuleb esmalt selgitada valdkonnad, mida üldse auditeerima hakata. Seega, audiitorid osalevad riskide juhtimise protsessis, mida teostatakse kõrgemal tasemel ning mille käigus määratletakse, mõõdetakse ning seatakse potentsiaalsed riskid prioriteetsuse järjekorda nii, et kõige suurema mõjuga riskid satuvad organisatsiooni siseauditi üksuse tööplaani kõige esmalt (McNamee 2005a: 1).

Juhul, kui organisatsiooni siseauditi üksuse aastane tööplan ei ole välja kujunenud riskide hindamise tulemusena, võib organisatsiooni siseauditi üksuse olemasolu ja tõhusus organisatsiooni tegevuse täiustamisel ja lisandväärtuse loomisel muutuda küsitavaks. Magistritöö autori arvates võivad auditi tööplaanis olla sellisel juhul

kajastatud tööd, mis ei ole organisatsiooni eesmärkide saavutamise seisukohalt olulised või mis ei käsitle organisatsiooni aktuaalseid probleeme ning juhtkond ei saa auditi tulemustest kasu. Sellisel juhul ei ole vältimatud konfliktid organisatsiooni juhtkonna ja siseauditi üksuse vahel, mistõttu on tegemist pigem ressursside raiskamise kui kokkuhoiuga organisatsiooni juhtimisel. Küll aga on säästlikkuse saavutamine üheks olulisimaks organisatsiooni tegevuseesmärgiks Eesti avalikus sektoris.

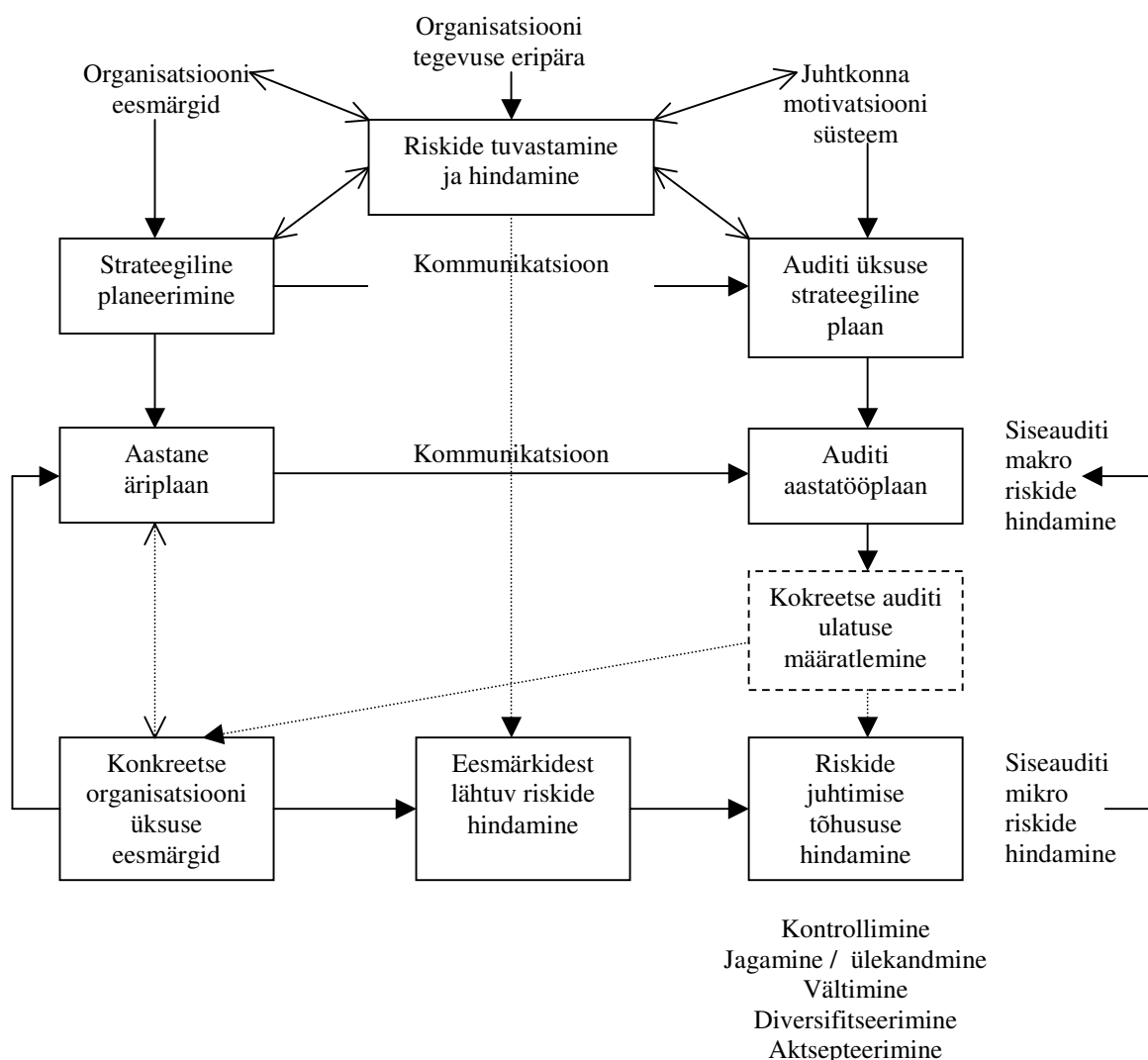
Olgugi, et vastutus riskide juhtimise, ja seega ka riskide hindamise läbiviimise eest on juhtkonnal, teostab organisatsiooni riskide hindamist enamasti siiski organisatsiooni siseauditi üksus. Ühest küljest on see positiivne, kuivõrd siseauditi üksusel on reeglina põhjalikumad teadmised riskide hindamise läbiviimise metoodikast ning osalemine riskide hindamise protsessis annab olulise ja väga tähtsa sisendi siseauditi üksuse aasta tööplaani koostamisse. Teisalt võtab see siseaudiitoritelt väga palju ajaressurssi, mida nad saaksid panustada auditeerimistegevusse ning nende teadmised organisatsiooni tegevusprotsessidest riskide hindamisel võivad olla puudulikud. Seega, on väga oluline, et asutuse juhtkond ning siseauditi üksus teeksid riskide hindamise läbiviimisel ja juhtimisel tihedat koostööd.

Juhtkonna ja siseauditi üksuse koostöö olulisust riskide hindamise ja juhtimise protsessis rõhutavad ka David McNamee ja Georges Selim, kes on välja toonud kolm elementi, mis on aluseks eduka riskide juhtimise läbiviimiseks. Nendeks on:

1. väga põhjalikud teadmised organisatsiooni tegevusprotsessidest;
2. tõhusalt toimiv kommunikatsioon juhtkonna ja audiitorite vahel;
3. potentsiaalsete riskide ning nende võimalike arengusuundade läbimängimine.

(McNamee, Selim 1998: 2)

Kirjeldamaks siseauditi üksuse osalust ja osalemise olulisust riskide juhtimise protsessis, töötasid David McNamee ja Georges Selim välja järgmise mudeli:



Joonis 1.7. Riskide juhtimise ja siseauditi integreeritud mudel (McNamee, Selim 1998: 3).

Mudel toob esile:

- riskide juhtimise protsessi ja siseauditi funktsiooni omavahelised tugevad seosed organisatsiooni juhtimissüsteemis;
- olulised seosed riskide ja strateegilise planeerimise ning riskide ja operatiivse planeerimise vahel. Väga oluline siinkohal on organisatsiooni aastaplaani ja siseauditi aastaplaani omavaheline kooskõlalisus. Sel viisil tagatakse, et siseauditi üksus tegeleb jooksvate ja tulevikku (mitte minevikku) suunatud riskidega ning auditeerimisprotsessist saadakse maksimaalne võimalik sisend organisatsiooni juhtimisprotsessi;

- kommunikatsiooni olulisuse organisatsiooni strateegilise plaani ja siseauditi üksuse strateegilise plaani väljatöötamisel, samuti nagu ka organisatsiooni ja siseauditi üksuse aasta tööplaani väljatöötamisel. Siinkohal on oluline kommunikatsiooni toimumise suund ja sisu – organisatsiooni strateegiline plaan annab suunised siseauditi strateegia väljatöötamiseks ning siseauditi strateegia peab kajastama organisatsiooni strateegilisi valdkondi;
- liikumine kontrollimisele suunatud auditeerimiselt riskidele suunatud auditeerimisele. Riskid määravad auditite planeerimise, testimiste läbiviimise ja tulemuste raporteerimise. (McNamee, Selim 1998: 3)

Küll aga tuleb siinkohal esile tuua, et siseaudiitorite osalemine protsessis ei taga kindlasti absoluutset kindlustunnet, et kõik riskid on avastatud ja maandatud ning et organisatsiooni tegevust ei ohusta enam ükski risk. Seega, riskide hindamise ning audiitori tegevuse tulemusena võivad mõned olulised riskid jääda avastamata või maandamata. See tähendab, et eksisteerib teatav jääkrisk ehk **auditi risk**.

Auditi risk koosneb järgmistest riskidest (Sõnaraamat 2005):

- **auditeeritavale valdkonnale omane risk** (*inherent risk*) – risk, mis sõltub organisatsiooni või auditeeritava valdkonna olemusest ja tegevuskeskkonnast. Selle riski suurus näitab, kui tõenäoline on vea esinemine antud valdkonna või organisatsiooni puhul üldse. Sisemine risk on seega risk, mis on omane organisatsiooni tegevusele;
- **kontrolli risk** (*control risk*) – risk, et auditeeritava üksuse või tegevusvaldkonna sisekontrollisüsteem ei suuda olulist reeglite rikkumist ära hoida või parandada;
- **avastamisrisk** (*detection risk*) – audiitor ei avasta auditeerimise käigus olulisi puudusi või ohtusid, mis võivad ohustada organisatsiooni tegevust. Avastamisrisk võib tuleneda sellest, audiitor ei vii läbi 100 %-list kontrolli, vaid viib kontrolli läbi valimipõhiselt ning valim ei ole piisavalt esinduslik vigade väljatoomiseks. Samuti võib avastamisrisk tuleneda ebapiisavatest auditi toimingutest või ebakorrektest planeerimistegevusest. Seega sõltub avastamisrisk otseselt audiitorist endast ning tema kontrolliprotseduuride puudulikkusest.

Auditi risk on risk, mis kujuneb valdkonnale omase riski, kontrolli riski ning avastamisriski koosmõju tulemusena. Mida suurem on valdkonnale omane risk ja kontrolli risk, seda põhjalikumad peavad olema auditi protseduurid, et lõplik auditi risk oleks madal. (Gray, Manson 2005: 164) Seos väljatoodud riskide vahel on väljendatav järgmiselt:

$$\text{Auditi risk} = \text{Sisemine risk} \times \text{Kontrolli risk} \times \text{Avastamisrisk}$$

Auditi risk kujuneb seega lähtuvalt organisatsiooni spetsiifikast, riskide maandamiseks rakendatud kontrollide ning siseauditi funktsiooni tugevusest. See on risk, mis võib jääda alles peale kontrollide sätestamist ja audiitortegevust konkreetse riski maandamise suhtes.

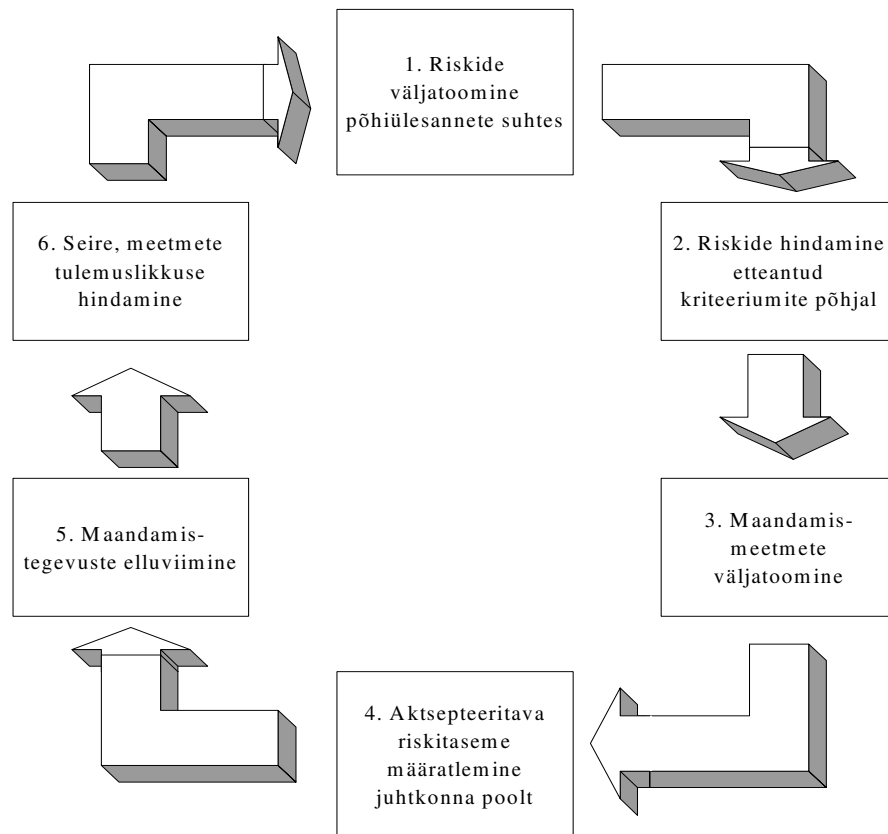
Magistritöö autori arvates ei ole väljatoodud riskid riskide juhtimise kontekstist lähtuvalt samaväärsed ja -võrdse kaalukusega. Kõige olulisema tähtsusega on autori arvates siiski avastamisrisk, kuivõrd sellest oleneb, kas riskile pööratakse tähelepanu või mitte ning kas seda hakatakse maandama või mitte. Riski mitteavastamine võib organisatsiooni tegevuse jaoks kujuneda hiljem oluliseks kahjuks.

1.2. Riskide juhtimise protsess

Riskide juhtimine aitab vältida ebameeldivaid üllatusi, pidada kinni kavandatud eelarvest ja tegevuste ajagraafikust ning probleemide ilmnemisel kiirelt ja adekvaatselt reageerida, fookuseerides tähelepanu kõige olulisematele asjaoludele. Riskide juhtimine annab asutusele ja igale selle töötajale teadmise valdkonnaga seotud riskidest ning seeläbi võimaluse selgemalt tajuda tegevust ähvardavaid ohte ning näha võimalusi nende vältimiseks. (Avaliku teenistuse aastaraamat... 2004: 33) Riskide juhtimise raames määratletakse ja hinnatakse riske eesmärgiga neid kontrollida ja minimeerida. See võimaldab organisatsioonil vähendada võimalikke kahjusid, parandades samaaegselt organisatsiooni töö ja teenuste kvaliteeti. (Cowan 1999: 271)

Riskide juhtimise keskseteks tegevusteks on riskide määratlemine, analüüsimine ja juhtimine. Detailsemalt väljendatuna võib protsessis eristada järgmisi osategevusi:

organisatsiooni eesmärkide selgitamine, riskide määratlemine, riskide analüüsimine ja mõõtmine ehk hindamine, riskide prioritseerimine ning tegevused riskide juhtimiseks ehk maandamiseks. Graafiliselt on riskide juhtimise teostamise protsess kujutatud järgmiselt:



Joonis 1.8. Riskide juhtimise protsess (Management of risk 2001: 3).

Olgugi, et kõigi võimalike organisatsiooni tegevust ohustavate riskide loetelu tundub olema lõputu, on riskide hindamise läbiviimise eesmärgiks luua sellesse nimekirja teatav süsteem ning järjekord eesmärgiga piirata seda nimekirja. Kuna uusi riske tekib juurde pidevalt, siis on ka riskide hindamine ja juhtimine pidev protsess ning seda tuleks teostada jooksvalt.

Joonisel 1.8 toodud tegevused võib jagada suures joones kaheks – protsessi osategevused 1-4 käsitlevad riskide hindamist ning tegevused 5-6 on suunatud riskide maandamisele.

Järgnevalt on käsitletud kõiki riskide juhtimise osategevusi detailsemalt, tuues välja

nende teostamise spetsiifika. Eelkõige on tähelepanu pööratud joonisel väljatoodud etappidele 1-4 ehk riskide hindamisele.

1.2.1. Riskide määratlemine tulenevalt organisatsiooni eesmärkidest

Nagu jooniselt 1.8 nähtub, algab riskide juhtimise protsess riskide määratlemisest. Lähtudes avaliku sektori riskide hindamise juhendmaterjalist, juhendatakse riskide tuvastamisel osakonna või asutuse põhiülesannetest. Põhiülesanded võivad tuleneda nii asutuse strateegilistest eesmärkidest, arengukavadest kui ka põhimäärustest. (Riskide hindamine avaliku... 2004: 6) Seega, et riske oleks võimalik määratleda ja esile tuua, on vaja esmalt välja selgitada organisatsiooni ja tema allüksuste **eesmärgid**. Oluline on, et nimetatud dokumentide kvaliteet oleks sedavõrd hea, et kõik struktuuriüksuste ja asutuste tegevusega seotud olulised riskid saaksid välja toodud ja hinnatud. (Riskide hindamine avaliku... 2004: 6)

Nagu juhendmaterjaliski rõhutatud, on väga oluline strateegiliste dokumentide kvaliteet. Probleem kerkib esile siis, kui kvaliteetsed strateegilised dokumendid puuduvad, nagu antud hetkel Eesti avaliku sektori asutustes suures osas probleemiks on. Seetõttu tuleks organisatsiooni eesmärkide ja ülesannete määratlemisel magistritöö autori arvates lähtuda lisaks olemasolevatele strateegilistele dokumentidele ka väljatöötatud protseduurireeglitest, õigusaktidest tulenevatest kohustustest, reaalsest tegevusprotsessidest jne. See tähendab, et tuleks läbi viia tegevusprotsesside ja – ülesannete kaardistamine.

Seejärel, kui organisatsiooni eesmärgid ning alameesmärgid on selgitatud, tuleb hakata analüüsima, millised tegurid võivad nende saavutamist mõjutada ning halvimal korral ka takistada. Selleks tuleb **määratleda kõik sündmused**, mis võivad hakata organisatsiooni tegevust ja püstitatud eesmärkide saavutamist mõjutama. See tähendab, et välja tuleb tuua kõik, ka esmapilgul täiesti ebaolulised ja organisatsiooni tegevusele mitte mingit mõju omavad sündmused. Esialgu väga väikse ohuna tunduv tegur võib hiljem endaga kaasa tuua olulise kahju organisatsioonile. Riskide määratlemine aitab vältida ebaseeldivaid üllatusi, kaitsta ajagraafikut, kulueelarvet, tehtava töö hulka; vältida probleemide tekkimist; probleemide ilmnedes ruttu ja adekvaatselt reageerida;

fokuseerida tähelepanu kriitilistele momentidele jne (Kasemets 2004: 19).

Sündmuste määratlemisel ei ole oluline, kas need sündmused ning neist tulenev mõju on pigem positiivne või negatiivne. Oluline on nad välja tuua ja neile tähelepanu suunata. Siiski, suurima tähtsusega on organisatsiooni jaoks negatiivset mõju omavate sündmuste väljaselgitamine. Seega, tuleb kindlaks teha kõik tegurid, mis võiksid põhjustada ajalisi, rahalisi ja kvaliteedialaseid kõrvalekaldeid planeeritust (Kasemets 2004: 21).

Järgnevalt on välja toodud enamlevinuimad meetodid riskide määratlemiseks (Enterprise Risk Management Framework 2005: 41-42; Sawyer *et al* 2003, 144-151):

- **sündmuste inventuur** – detailsed nimekirjad võimalikest sündmustest, mis on omased konkreetsele majandusharule, protsessile või tegevusele. Näiteks, arendamaks välja uut tarkvara, võib organisatsioon viia läbi võimalike sündmuste inventuuri, tuues välja erinevaid riske, mis on omased tarkvara arendamise protsessile ükskõik millises organisatsioonis;
- **sisemine analüüs** – organisatsioonile kättesaadava informatsiooni analüüs. Näiteks võib siinkohal välja tuua organisatsiooni siseselt kättesaadavat informatsiooni, klientidelt saadavat informatsiooni või ka välisekspertidelt ja organisatsiooni siseauditi üksuselt saadavat informatsiooni analüüsi;
- **piirnäitajad** – teatavate kontrollide sisseseadmine, mis suunavad koheselt juhtkonna tähelepanu võimalikele ohukohtadele või valdkondadele, mis võivad hakata probleeme tekitama. Kontrollidena võib siinkohal käsitleda eelnevalt seatud kriteeriumide võrdlust olemasolevate, jooksvate andmetega. Võrdluse tulemusena tuuakse välja erinevused kriteeriumidest, mis võivad kujuneda riskideks organisatsiooni eesmärkide saavutamisel;
- **töögrupid ja intervjuud** – sündmuste ja võimalike riskide identifitseerimine, mis tugineb organisatsiooni juhtkonna, töötajate ja võimalike teiste osapoolte (eksperdid, välisaudiitorid) akumuleeritud teadmiste ja kogemustele. Riskide identifitseerimiseks viiakse läbi intervjuusid ja/või töögruppide koosolekuid, kus osalevad valdkonna spetsialistid erinevatelt organisatsiooni tasanditelt. Sel viisil on võimalik välja tuua väga erinevaid riske nii ülevalt alla liikudes (juhtkonnalt allüksusteni) kui ka alt ülesse liikudes (allüksustelt juhtkonnani) ning

elimineerida risk, et juhtkond ei näe võimalikke ohukohti allüksuse tasandil ja vastupidi;

- **protsessi analüüs** – protsessi kaardistamine, mille käigus tuuakse välja kõik tegevused, produtseeritavad dokumendid, vastutus ning tulemused, mis on konkreetse protsessiga seotud. Protsessi kaardistus on väga heaks meetodiks ülevaate saamiseks ning võimalike kitsaskohtade, ebaefektiivsuse, kontrollide puudumise või ebapiisavuse avastamiseks. Samuti on see väga heaks meetodiks alternatiivsete tegevuskäikude väljapakkumisel ja analüüsimisel.

Täiendavalt võib riskide määratlemiseks kasutada veel järgmisi meetodeid:

- **vaatlusanalüüs** – riskide määratlemine organisatsioonis toimuva reaalse tegevuse vahetu inspekteerimise abil;
- **dokumentide analüüs** – dokumentaalse analüüsi eesmärgiks on hinnata riski indikaatoreid ja avastada eesmärkide mittesaavutamise võimalikud põhjused;
- **kontroll-lehtede analüüs** – kontroll-lehed sisaldavad võimalike häirepõhjuste ja –objektide kataloogi ja toimivad riskide määratlemise juures mälutoetajatena. (Siimon 2002: 122-124)

Riskide määratlemisele võib läheneda ka teisi tehnikaid kasutades. Näiteks võib siinkohal esile tuua erinevaid loovustehnikaid nagu ajurünnak, ekspertide küsitlused, SWOT-analüüs jne. Samuti on üheks võimaluseks toetuda juba olemasolevatele kogemustele, mille abil on võimalik märkimisväärsel hulka projekti riskidest ette näha. (Kasemets 2004: 23)

Saavutamaks parimat tulemust riskide määratlemisel, on magistritöö autori arvates soovitatav kasutada mitut erinevat meetodit samaaegselt. Näiteks on väga tõhus teostada samaaegselt nii protsessi kaardistust kui ka viia läbi töögrupi arutelusid, kuivõrd erinevad meetodid täiendavad üksteist ning toovad esile ulatuslikuma spektri ohukohti ehk riske. Samuti on siinkohal väga oluline märkida, et üks risk võib korraga ohustada mitut erinevat organisatsiooni allüksust või tegevusoperatsiooni korraga. Seega võib (sõltuvalt situatsioonist) olla otstarbekas kaasata riskide määratlemise protsessi inimesi teistest valdkondadest või allüksustest.

Riskide määratlemise hõlbustamiseks on otstarbekas sündmused mingi parameetri või

parameetrite kogumiku järgi struktureerida ja klassifitseerida. Kõige üldisemaks jaotuseks riskide määratlemisel on lähtumine organisatsiooni välisest ning sisemisest keskkonnast tulenevatest mõjuteguritest. **Organisatsiooni väliskeskkonnast tulenevad mõjutegurid** hõlmavad endas järgmisi:

- **muutused majanduskeskkonnas** – makroökonomiliste ning mikroökonomiliste tingimuste muutumisest tulenevad sündmused ja riskid;
- **muutused looduskeskkonnas** – loodusõnnetuse, tulekahju, reostatuse või mõne muu ootamatu sündmuse realiseerumisest tulenev kahju;
- **muudatused poliitilises keskkonnas** – poliitilisest keskkonnast tulenevad uued prioriteetsed arengusuunad, muutused õigusaktides ja regulatsioonides, uute täiendavate nõuete kehtestamine ning neist tulenevad riskid. Muudatused poliitilises keskkonnas võivad omada organisatsiooni tegevusele väga suurt mõju ning nendega tuleb pidevalt kursis olla. Oluline on hoida end võimalike muutustega kursis ning jälgida võimalike uute õigusaktide eelnõude valmimist jne;
- **muudatused sotsiaalses sfääris** – muudatused demograafilistes näitajates, elanikkonna vananemine ja elanikkonna struktuuri muutumine ning neist tulenevad uued vajadused. Samuti nagu ka muutused elanikkonna haridustasemes ning omandatud erialastes oskustes;
- **tehnoloogilised muudatused** – riskid seoses elektroonilise infovahetuse osakaalu suurenemisega ja uute nõudmistega andmekaitsele, tehnoloogia vananemisest või teiste organisatsioonide tehnoloogilisest edasijõudmisest tulenevad riskid jne. Hoolimata elektroonilise infovahetuse kiirest ning positiivsest arengust viimaste aastate jooksul, on sellega seoses ka palju probleeme esile kerkinud (viirused, informatsiooni kadumine jne) ning seetõttu on valdkonnaga seotud ka mitmed väga suurt mõju omavad riskid. (Enterprise Risk Management Framework 2005: 39)

Organisatsiooni **sisemisest keskkonnast tulenevateks riskivaldkondadeks** on:

- **infrastruktuur** – ootamatud kulud olemasoleva tehnika, seadmete või töövahendite parandamisele või uute hankimisele, puudused side ja kommunikatsioonikanalite toimivuses jne;

- **personal** – suur tööõnnetuste arv, rohkem eksimusi töö tegemisel, ebasoodsate või kahjulike otsuste vastuvõtmine ning ekslike teadete avalikustamine avalikkusele, vargused või pettused, töötajate motivatsiooni langus jne;
- **tegevusprotsess** – töö ja vastuvõetud otsuste kvaliteedi langus, ootamatud viivitused töö tegemisel, sätestatud tähtaegade ületamine töö tegemisel tulenevalt halvast aja planeerimisest ja töökorraldusest jne;
- **tehnoloogia** – tehnoloogia vananemine ning selle uuendamise vajadus jne. (Enterprise Risk Management Framework 2005: 39)

Saavutamaks paremaid tulemusi riskide määratlemisel, on soovitatav seda läbi viia nii organisatsiooni allüksuste kui ka tegevuste tasandil. Sel viisil on võimalik suunata erinevatele riskidele suuremat tähelepanu. Siinkohal võib välja tuua, et riske võib vaadelda kolmel erineval tasandil (Chong 2003: 10):

- **strateegilised riskid** – riskid, mis ohustavad organisatsiooni eesmärkide saavutamist või mis kahandavad organisatsiooni väärtust eelkõige pikemas perspektiivis. Strateegiliste riskide määratlemist viivad reeglina läbi organisatsiooni juhtkond ja nõukogu;
- **tegevusriskid** – riskid, mis tulenevad organisatsiooni tüübist, tegevuse eripärast ja konkreetsetest tegevusprotsessidest. Näiteks on sellisteks riskideks organisatsiooni teenuste ning seega ka kogu organisatsiooni usaldusväärsus avalikkuse ees. Peamisteks osalisteks tegevusriskide väljatoomisel on keskastme juhid, kes on kursis organisatsiooni tegevusprotsessidega;
- **tegevusoperatsioonidest tulenevad riskid** – riskid, mis on seotud konkreetsete operatsioonidega nagu ka olemasolevate kontrollide toimimise ja protseduuride järgimisega.

Täiendavalt võib väljatoodud loetelule lisada veel järgmised riskivaldkonnad:

- **finantsriskid** – riskid, mis ohustavad efektiivse finantsjuhtimissüsteemi toimimist ja aruandlust läbi kõigi organisatsiooni tegevuste;
- **mainega seotud riskid** – riskid, mis mõjutavad otseselt organiatsiooni või organisatsiooni üksuse reputatsiooni vaatlejate silmis; (Longeran 2002: 15);
- **informatsioonist tulenevad riskid** – ebakvaliteetne informatsioon organisatsiooni juhtimiseks vajalike otsuste vastuvõtmisel, informatsiooni

puudulikkus või moondatus, informatsiooni ebausaldusväärsus, olulise informatsiooni lekkimine organisatsioonis jne (Kinnley 2003: 136).

Sageli pööratakse organisatsiooni varade hindamisel ja riskide määratlemisel tähelepanu eelkõige nn „tugevatele“ varadele (*hard assets*). „Tugevate“ varadena käsitletakse siinkohal varasid nagu finantsvarad või füüsiliselt tajutavad varad. Aina suuremat osatähtsust organisatsiooni väärtuse ja riskide hindamisel omavad aga nn „pehmed“ varad (*soft assets*). „Pehmeteks“ varadeks on organisatsiooni inimressurss, töötajate teadmised ja kogemused, informatsioon ja informatsiooni liikumine, maine, suhted tarbijatega jne. Seega „pehmeteks“ varadeks on varad, mis ei ole otseselt käegakatsutavad ning hinnatavad. (Roth 1997: 6)

„Pehmetest“ varadest tulenevaid riske võib tinglikult jagada kaheks: käitumuslikud riskid ning organisatsiooni mainega seonduvad riskid. Käitumuslike riskidena võib nimetada järgmisi (McNamee 1998d: 2):

- töötajate põhjusest puudumine töölt;
- stressist tulenev töö efektiivsuse langus või halvimal juhul töövõimetus;
- organisatsiooni halvast sisemisest kommunikatsioonist ja informatsiooni liikumisest tulenev motivatsiooni langus;
- töötajatega seotud kohtuasjad;
- tööõnnetused;
- töötajatepoolsed vargused, pettused ja sabotaažid organisatsioonis;
- töötajate usalduse kaotamine organisatsiooni vastu;
- töötajate kehva koolitus- ja arendusprogramm organisatsioonis;
- töötajate kiusamine ja solvamine mingil põhjusel;
- ahistamine töökohas.

Töötajate kesine motiveeritus tööd teha, mida võib tingida ebaselge juhtimisstruktuur, informatsiooni liikumise aeglus või moonutatus, pingeline õhkkond töökohas jne, mõjutab oluliselt organisatsiooni töötajate töö efektiivsust ja seeläbi ka organisatsiooni enda tegevuse efektiivsust, mistõttu võib organisatsioon saada olulist kahju. Organisatsiooni mainega seonduvate riskidena võib käsitleda raskusi kvalifitseeritud tööjõu palkamisel, kliendisuhete loomisel ja hoidmisel, koostöö algatamisel ja

jätkamisel teiste organisatsioonidega jne. Organisatsiooni tegevuse vastu usaldusväärse kaotamine nii organisatsiooni enda töötajate kui klientide seas võib kujuneda määrava tähtsusega asjaoluks organisatsiooni tegevuse jätkumisel.

Seega „pehmete“ varadega arvestamine riskide määratlemisel on organisatsiooni jaoks väga olulise tähtsusega. Organisatsioon peab oskama hinnata „pehmetest“ varadest tulenevaid riske ja arvestada neist tuleneva ohuga organisatsiooni eesmärkide saavutamisel ja tegevuse jätkamisel.

Riskide juhtimise seisukohalt on oluline välja selgitada ka tegurid, mis riske põhjustavad ning mis neid juhivad ehk riskide allikad. Kui riskide määratlemine keskendub küsimusele, *millised* riskid võivad realiseeruda, siis riskide allikate kindlakstegemine vastab küsimustele *miks*, *kuidas* ja *kus*. Riskide allikate kindlaksmääramine aitab mõista riski olemust ja tema võimalikku käitumist, mis mõjutab seda, kuidas riske mõõta saab ja milline maandamise strateegia võiks anda parima võimaliku tulemuse.

1.2.2. Riskide hindamine

Selleks, et teada, millised riskid on kõige olulisemad ja milliste riskide maandamisega eelkõige on vaja tegeleda, on vajalik läbi viia **riskide hindamine**. Seega, riskide hindamine on üheks kesksemaks ülesandeks riskide juhtimise protsessis. Riskide hindamise antakse tuvastatud riskidele hinnang, tuuakse välja riskide maandamiseks juba rakendatud sisekontrollimeetmed ning kirjeldatakse täiendavalt vajaminevaid meetmeid tuvastatud riskide maandamiseks (Avaliku teenistuse aastaraamat... 2004: 33).

Seega, kui potentsiaalsed sündmused, mis organisatsiooni püstitatud eesmärkide saavutamist mõjutama võivad hakata, on määratletud, tuleb hakata neid analüüsima. Riskide hindamise käigus annab juhtkond hinnangu riskide mõju ulatusele organisatsiooni tegevusele ja püstitatud eesmärkide saavutamisele nende realiseerumisel. (Kasemets 2004: 26)

Riskide mõju ulatust hinnatakse seega lähtuvalt kahest dimensioonist – riski

realiseerumise tõenäosus ja mõju tugevus. Tõenäosus kajastab riski realiseerumise võimalust ehk potentsiaali ning mõju tema võimet ohustada püstitatud eesmärkide saavutamist ehk kõrvalekallet planeeritust. Riski mõju ulatus on riski realiseerumise tõenäosuse ja mõju tugevuse korrutis ehk koosmõju.

Millises skaalas riskide realiseerumise tõenäosust ning mõju hinnatakse, on organisatsiooni enda otsustada. Selleks on mitmeid erinevaid võimalusi. Näiteks võib riskide tõenäosust ja mõju tugevust hinnata protsentides, 10-palli skaalas, skaalal „kõrge-keskmine-madal“, rahalises väärtuses (halvim võimalik kahju) või mõnel muul viisil.

Riskide tõenäosuse ja mõju tugevuse hindamine organisatsioonis on reeglina väga keeruline protsess, kuna hinnangut antakse mingile sündmusele, millest hindajal puudub enamasti eelnev teadmine. See tähendab, et puuduvad teadmised, kuidas mingid konkreetsed sündmused arenema võivad hakata ning milliseid mõjusid nad endaga kaasa võivad tuua. Hinnangu andmine on seega väga subjektiivne protsess, lähtudes konkreetse hindaja arvamusest.

Selleks, et erinevate hindajate arvamused oleksid hiljem üksteisega võrreldavad, on väga oluline, et hindajad lähtuksid hindamisel ühtsetest põhimõtetest. Selleks tuleb eelnevalt põhjalikult läbi arutada, mida mingi konkreetse riski all silmas peetakse ja mida hinnatakse. Võib juhtuda, et erinevad inimesed mõistavad ühe riski all erinevaid asju ning seetõttu poleks nende hinnangud hiljem võrreldavad ja riskide hindamine ei annaks kasutatavaid tulemusi.

Riskidele hinnangu andmise hõlbustamiseks on soovitatav koostada koondtabel, kus on ära toodud kõik eelnevalt määratletud riskid ning ka organisatsioonis juba olemasolevad kontrollid, mis võiksid väljatoodud riske maandada. Olemasolevate kontrollide tõhususe hindamine riskide hindamise käigus on olulise tähtsusega, kuivõrd see on otseses seoses riskide realiseerumise tõenäosusele hinnangu andmisega. Loomulikult ei tähenda juba olemasolevate kontrollide väljatoomine, et need kontrollid oleksid lõplikud ning piisavad riskide maandamiseks. Kuid hinnang sellele, kas olemasolevad kontrollid on piisavad või mitte, kajastub juba riskide realiseerumise tõenäosuses.

Riskide realiseerumise tõenäosusele ja mõjule hinnangu andmist võivad hõlbustada ka andmed samalaadsete sündmuste kohta minevikus. Juba olemasolevate andmete kasutamine hinnangu andmisel aitab muuta hinnangut objektiivsemaks, baseerudes konkreetsetele faktidele, seostele või tõendusmaterjalidele. Andmetele baseeruvat riskide hindamise meetodit nimetatakse ka kvantitatiivseks hindamise meetodiks. Siinkohal tuleb aga kindlasti pöörata tähelepanu kasutatavate andmete vanusele ja kvaliteedile, kuna andmed võivad olla aegunud ning situatsiooni analüüsimiseks kasutamatud.

Seega, kvantitatiivse riskide hindamise meetodi korral on olulise tähtsusega kasutatavate andmete kvaliteet. Kvantitatiivne riskide hindamise meetod on kasutatav vaid siis, kui on olemas usaldusväärne andmebaas, mille põhjal on võimalik välja tuua sündmuste arengutrende ning teha usaldusväärseid prognoose sündmuste võimalike arengute kohta tulevikus. Sobivate andmete olemasolu korral kasutatakse prognooside tegemisel sageli kõrgetasemelisi ja keerulisi matemaatilisi mudeleid. (Enterprise Risk Management Framework 2005: 49-50)

Kvalitatiivseid hindamise meetodeid kasutatakse reeglina siis, kui riske ei ole võimalik kvantifitseerida või kui puuduvad usaldusväärsed andmed, mida analüüsida. Samuti võib kvalitatiivne hindamise meetod osutuda otstarbekaks juhul, kui riskide kvantitatiivne hindamine on seotud liialt suurte kulutustega ning see ei ole seetõttu enam kuluefektiivne.

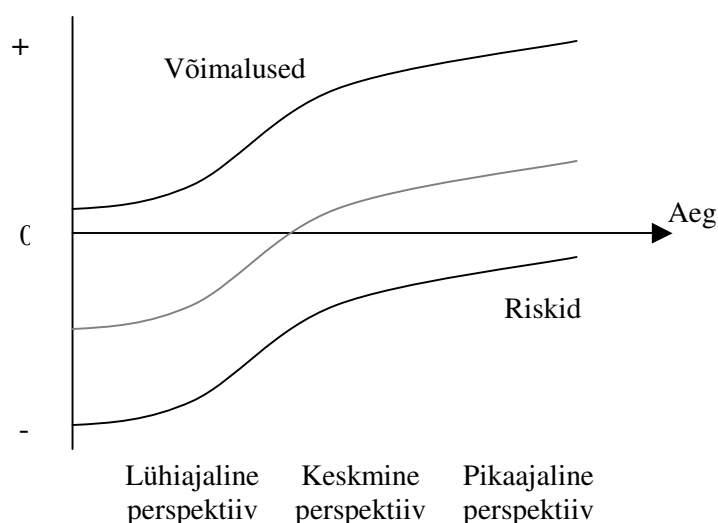
Riskide realiseerumise tõenäosuse ja mõju hindamisel tuleb arvestada ka erinevate riskide korreleerumisega. Võib juhtuda, et väljatoodud riskid üksikult ei oma organisatsiooni tegevusele kuigi suurt mõju, kuid koos realiseerudes võivad nad omada väga suurt mõju. Erinevate riskide koosmõju hindamiseks on otstarbekas läbi viia korrelatsioon- ja stsenaariumanalüüse. (Enterprise Risk Management Framework 2005: 51)

Olulise tähtsusega riskidele hinnangu andmisel on ka ajaline dimensioon. See tähendab, millises perspektiivis mingile konkreetsele riskile hinnangut antakse. Näiteks võib riski mõju organisatsiooni tegevusele lähitulevikus olla väike, kuid pikemas perspektiivis võib see organisatsiooni tegevust oluliselt mõjutama hakata. Lühiajalises perspektiivis

satuvad riskide hindamise tähelepanu alla peamiselt negatiivsed sündmused nagu näiteks vead protsessides, pettused, tähtaegade ületamised jne. Pikemas perspektiivis riske hinnates võivad tähelepanu alla sattuda aga hoopis teistsugused riskid. Sellisteks riskideks võivad näiteks olla tegevusprotsesside efektiivsuse tagamise või kliendi rahulolu säilitamisega seotud riskid. Väljatoodud riskid on strateegiliselt olulised.

Pikemas perspektiivis riske välja tuues ning neile hinnangut andes, võivad suurema tähelepanu alla sattuda ka sündmused, mis organisatsioonile pigem positiivseid võimalusi pakuvad, kui negatiivseid. See tähendab, et riskide pikaajaline hindamine võib organisatsioonile pakkuda uusi võimalusi, mida enda kasuks ära kasutada. See tuleneb eelkõige sellest, et organisatsioonil on pikemas perspektiivis võimalik välja töötada erinevaid kontrollimehhanisme, millega riske maandada ehk organisatsioonil on aega riske tõhusamalt juhtida ning seega nende negatiivset mõju vähendada. Riskid küll ei kao aja jooksul kuhugi, kuid nende mõju organisatsioonile on võimalik läbi sisekontrollisüsteemi maandada.

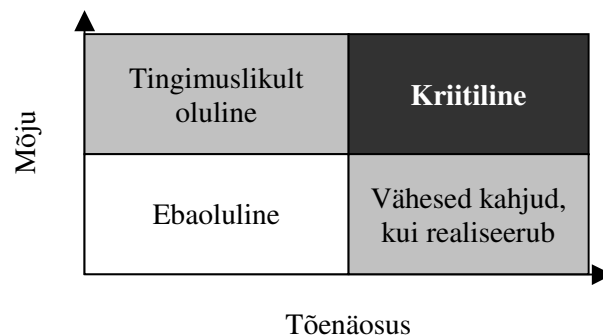
David McNamee on siinkohal välja toonud joonisel 1.9 kajastatud graafiku. Joonisel väljatoodud keskmine kõver on strateegiliste riskide ja võimaluste kõver, mis kajastab tasakaalu, mida organisatsioon peaks läbi sisekontrollisüsteemi planeerimise ja rakendamise riskide maandamiseks ja samaaegselt võimaluste ärakasutamiseks saavutama.



Joonis 1.9. Strateegiliste riskide ja võimaluste kõver (McNamee 1994e: 3).

Peale riskidele hinnangu andmist tuleb riskid prioritseerida. Riskide prioritseerimine tähendab seda, et riskid reastatakse neile hinnangu tulemusena antud kogumõju ulatuse järgi pingeritta nii, et kõige suurema mõju ulatusega riskid on kõige esmalt välja toodud. See on oluline tähelepanu suunamiseks sündmustele, mis kõige enam ohustavad organisatsiooni tegevust või mis võivad endaga kaasa tuua kõige enam kahju.

Üheks parimaks viisiks riskide prioritseerimiseks on magistritöö autori arvates riskide kaardistamine ehk riskikaartide koostamine. Riskide kaardistamine tähendab kõikide riskide või riskide kogumike koondamine ühtsele graafikule (vt joonis 1.10). See on oluline ülevaate saamiseks ning riskide hindamise tulemusena saadud informatsiooni struktureerimiseks. Lähtudes eelpool väljatoodud David McNamee strateegiliste riskide ja võimaluste kõverast on otstarbekas koostada erinevad riskikaardid ka ajalisest perspektiivist lähtuvalt ehk lühiajaliste, keskmiste ja pikaajaliste riskide juhtimiseks. Samuti võib riskikaartide koostamisel lähtuda konkreetsetest organisatsiooni allüksustest, tegevusprotsessidest või –valdkondadest jne.



Joonis 1.10. Riskide grupeerimine riskide hindamise tulemusena (Riskide hindamise metoodiline juhend 2003: 4).

Tulenevalt kaardistatud riskide olulisusest, tuleb esmajärjekorras pöörata tähelepanu kriitilistele ehk nõ võtmeriskidele, kuna need võivad omada organisatsiooni tegevusele kõige ulatuslikumat ja suuremat mõju. Samuti ei tohiks alahinnata riske, mis on oma olemuselt tingimuslikult olulised – kuivõrd tegemist on riskidega, mis võivad omada

olulist mõju, siis tuleks organisatsiooni leida meetod, kuidas nende realiseerumise tõenäosust viia võimalikult väikeste ressursikuludega võimalikult madalale tasemele. Näiteks võiks siinkohal kaaluda kindlustuse vormistamist. Riskide puhul, mis omavad organisatsiooni hinnangul väiksemat mõju ja kahju tekkimise võimalust, sõltub neile tähelepanu pööramine suures osas organisatsiooni riskivõtu soovist ja ressursianalüüsist ehk kui palju oleks üldse mõttekas riskide juhtimisesse investeerida. Seega, riskide prioritseerimisel määratletakse ära organisatsioonile vastuvõetav riskitase ehk ulatus, mil määral riskide maandamisesse investeerima hakatakse.

1.2.3. Riskide maandamise strateegia valik

Peale seda, kui riskid on identifitseeritud, hinnatud ja prioritseeritud ning kindlaks on tehtud riskiallikad, tuleb välja töötada strateegia, kuidas riske juhtima hakata. Strateegiad, kuidas riske juhtida ja seeläbi maandada on väga erinevaid (McNamee 1999c: 4):

- **vältimine** – tegevusprotsesside ümberkujundamine selliselt, et riske on võimalik vältida eesmärgiga vähendada organisatsiooni koguriski. Sageli tähendab see seda, et organisatsioon loobub mingi tegevuse sooritamisest või teenuse osutamisest vm;
- **diversifitseerimine** – riskide hajutamine erinevate varade või protsesside vahel nii, et väheneb kahjumi või situatsiooni halvenemise kogurisk organisatsioonis;
- **kontrollide kehtestamine** – selliste tegevuste planeerimine protsessi, mis võimaldavad ennetada, avastada või piirata võimalikku kahju ning toetada positiivse väljundi genereerimist. Kontrollide seadmise eesmärgiks on riski realiseerumise tõenäosuse ja mõju või nende mõlema koosmõju vähendamine;
- **jagamine** – riskide osaline hajutamine läbi lepingu teise osapoollega, näiteks kindlustuslepingute sõlmimine või mingi teenuse sisseostmine vm;
- **ülekanndmine** – riskide hajutamine läbi lepingu teise osapoole, näiteks mingi teenuse sisseostmine;
- **aktsepteerimine** – tegevusetus riski realiseerumise tõenäosuse või mõju vähendamiseks. Riskitaseme aktsepteerimine on otstarbekas, kui kulutused

riskide kõrvaldamiseks ületavad kulutusi nende realiseerumisest.

Loomulikult ei ole riskide juhtimise strateegia valikul reeglit, et sobivaks strateegiaks võib olla vaid üks väljatoodutest. Enamasti annabki kõige parema efekti erinevate strateegiate kombineerimine. Otsuse tegemiseks, milline strateegia või strateegiate kombinatsioon mingit konkreetset riski kõige paremini maandab, tuleb eelnevalt teostada põhjalik kuluanalüüs. Samuti on otstarbekas teostada stsenaariumanalüüs, mille käigus erinevaid strateegiaid läbi mängitakse ehk kuidas riski maandada. Riskide juhtimise eesmärk on siiski organisatsiooni kogukulutuste vähendamine ning kasu / säästmise võimaluste suurendamine. Liigsete kulutuste tegemine riskide maandamiseks ei too organisatsioonile soovitud tulemust. Seega, tuleb leida optimaalne riskide maandamise viis, mille juures riskide maandamisega seotud kulud ja oodatavate riskikulude summa on minimaalne (Juhkam 2002: 92).

Kuluanalüüsi teostamisel on oluline, et arvesse tuleb võtta nii otsesed kui kaudsed kulud. Kaudsete kulude osatähtsus on oluline seetõttu, et mõnikord võib kulude kvantifitseerimine olla väga keeruline. Näiteks on raske arvutada rahalisse väärtusse selliseid tegureid nagu aeg, teadmised, juhtkonna juhtimisstiil jne. Samuti on raske hinnata organisatsiooni väliseid tegureid, näiteks klientide rahulolu, kättesaadav informatsioon jne. Sellisel juhul tuleb teguritele leida kaudne hind ning seda kulude arvestamisel arvesse võtta.

Lähtuvalt riskide juhtimise strateegiast tuleb organisatsioonil välja arendada või täiustada juba olemasolevat organisatsiooni sisekontrollisüsteemi seades sisse kontrollimehhanismid, mis võimaldavad tagada organisatsiooni riskide juhtimise strateegia rakendumise. Kontrollimehhanismid on seega mitmesugused protseduuride kogumikud ja instruktsioonid, mis hõlmavad kogu organisatsiooni tegevust. Küll aga saab siinkohal eristada kahte erinevat tasandit: ühelt poolt väljatöötatud protseduurid, mida organisatsiooni liikmed peavad järgima, ning teiselt poolt kontrollimehhanismid nende protseduuride järgimise kontrollimiseks. See tähendab, et organisatsioonil võivad küll olla välja töötatud väga head ja detailsed protseduurid, kuid kui puuduvad mehhanismid nende järgimise kontrollimiseks, siis ei ole neist protseduuridest mingit kasu.

Kontrollimehhanisme on võimalik liigitada väga mitmeti. Näiteks võib välja tuua järgmisi kontrole: ennetavad kontrollid ja avastavad kontrollid, käsitsi juhitud kontrollid ja automatiseeritud kontrollid jne. Samuti võib kontrole liigitada konkreetsetest eesmärkidest lähtuvalt nagu näiteks kontrollid tegevusprotsesside vastavuse tagamiseks õigusaktide või teiste regulatsioonidega, kontrollid andmete ja informatsiooni täpsuse ja õigsuse tagamiseks jne.

Üheks kontrollimehhanismide liigitusena võib välja tuua järgmist (Internal Control – Integrated Framework 1994: 49-51):

- **kokkuvõtete tegemine juhtkonna tasandil** (*top level reviews*) – aruanded tegelikkuses saavutatud tulemuste ning eelnevalt tehtud plaanide ja prognoosidega, eelnevate perioodide näitajatega või ka näiteks konkurentide tegevustulemustega. Tulemuste analüüs annab sisendi uute eesmärkide, strateegiate seadmisel ning vajadusel kontrolli süsteemi parandamiseks uute kontrollimehhanismide sisseseadmise näol.
- **tegevusprotsesside juhtimine** (*activity management*) – vahetu kontroll tegevusprotsesside üle keskastme juhtide tasandil. Eelkõige hõlmab see prognooside tegemist, tegevusprotsesside planeerimist, järelevalvet, otsustamisliine jne.
- **informatsiooni töötlemine** (*information processing*) – kontrollid, mis on sisse seatud eesmärgiga tagada informatsiooni õigsus, täpsus, täielikkus, vastavus õigusaktidele ja regulatsioonidele. Samuti võib siinkohal välja tuua tehingute autoriseerimise ning nn nelja-silma printsiibi järgimise, mis on vajalik õigete ning õiglaste otsuste vastuvõtmiseks.
- **füüsilised kontrollid** (*physical controls*) – perioodiliselt läbiviidavad inventuurid organisatsiooni varade olemasolu kontrollimiseks.
- **tegevusindikaatorid** (*performance indicators*) – andmete regulaarne võrdlemine ja analüüsimine näiteks erinevas ajalises dimensioonis, erinevate üksuste vahel, konkurentide või turu keskmiste näitajatega jne.
- **kohustuste lahusus** (*segregation of duties*) – kohustuste jagamine ja määramine erinevate inimeste vahel nii, et üks inimene ei saaks vastu võtta otsuseid ainuisikuliselt. Sellisel viisil on võimalik maandada riski pettuste sooritamiseks

või tahtmatute vigade tegemiseks.

Kontrollimehhanismide rakendamine organisatsioonis või organisatsiooni allüksuses sõltub olulisel osal organisatsiooni (üksuse) suurusest, juhtimistasandite rohkusest, tegevusoperatsioonide keerulisusest ja mitmekesisusest, protsessi kaasatud inimeste rohkusest ja rahalisest mahust jne. Tegureid, mis kontrollimehhanismide rakendamise vajalikkuse määravad, on väga palju. Siiski võib siinkohal välja tuua ühe lihtsa reegli: kontrollimehhanisme tegevusprotsesside kontrollimiseks peab olema nii palju kui vaja, kuid mitte nii palju, et see hakkaks häirima organisatsiooni tegevust. On väga oluline, et tegevusprotsessi kaasatud kontrollimehhanismid oleksid mõistlikud ning sulanduksid protsessi, mitte ei oleks ülepaisutatud. Liigsed kontrollid võivad muuta organisatsiooni tegevusprotsessid aeglaseks, kohmakaks ning bürokraatlikuks, mistõttu võib kontrollimehhanismide ülevalpidamine organisatsioonis muutuda liigselt kulukaks ning kannataks ka organisatsiooni sisekliima.

1.2.4. Riskide juhtimise järelvalve

Riskide juhtimiseks valitud strateegiate rakendamiseks ei piisa üksnes riskide hindamise metoodika väljatöötamisest, riski maandamise strateegia valikust ning riskide maandamiseks vajalike ressursside leidmisest ja rakendamisest. Riskide juhtimise strateegiate elluviimiseks valitud protsesside, inimeste, metoodikate ja tehnoloogia efektiivsust tuleb ka pidevalt kontrollida ehk teostada vajalikku järelvalvet. Järelevalve käigus tehakse kindlaks, kas protsessid ning riskide maandamiseks rakendatud meetodid toimivad tõhusalt või on neid vaja soovitud tulemuste saavutamiseks täiendada. Sisuliselt tähendab järelvalve teostamine pidevat protsesside jälgimist, regulaarset suhtlemist erinevate organisatsiooni tasanditega, kontrolle ja auditit informatsiooni saamiseks jne.

Kogu organisatsiooni hõlmav riskide juhtimine ei teki lühikeses perspektiivis, vaid nõuab pikaajalist sihikindlat tööd. Kui riskide juhtimise protsessis on tekkinud puuduseid või ei saavutata soovitud tulemusi, tuleb rakendada uusi meetodeid, et olukord saaks õigeaegselt kontrolli alla viidud. Siinjuures ei saa alahinnata auditi osatähtsust järelvalve teostamisel riskide juhtimise protsessi üle. Auditi (nii siseaudit

kui ka välisaudit) tegevus pakub kindlustunnet, et kõik täiendused on õigeaegselt rakendatud. Juhtkonna ülesandeks on hoida initsiatiivi ning tagada personali olemasolu arenguprotsessi tulemuste pidevaks jälgimiseks ja järelevalve teostamiseks.

Riskianalüüs peab olema pidev – ei piisa sellest, kui analüüs teostatakse hetke andmete alusel ja ka tuleviku otsused tehakse samade andmete alusel. Organisatsiooni tegutsemise keskkond (nii sisemine kui ka väline) on pidevas muutumises. Kuna riski hindamine on teataval määral alati subjektiivne, tuleb arvestada organisatsiooni töötajate arvamust ühe või teise riski tõsidusest ja ühe või teise riskielemendi osakaalu.

2. RISKIDE JUHTIMINE EESTI VABARIIGI MINISTEERIUMIDES

2.1. Riskide juhtimise mõiste Eesti avaliku sektori organisatsioonide tööd reguleerivates õigusaktides

Eesti avaliku sektori organisatsioonide tööd reguleerivates õigusaktides ja juhendmaterjalides on riski ning riskide juhtimise mõistet ning olemust käsitletud magistritöö autori arvates vaid põgusalt. Seetõttu võib väita, et teema olulisusele ei ole pööratud Eesti avalikus sektoris piisavalt tähelepanu.

Üks esimesi riskide käsitusi Eesti avaliku sektori organisatsioonide jaoks oli sätestatud Vabariigi Valitsuse 18. oktoobri 2000. a määruses nr 329 “Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskiri ja siseaudiitoritele esitatavad täiendavad nõuded”. Määrusega sätestati siseauditi korraldamise põhimõtted valitsusasutustes ja nende hallatavates riigiasutustes, siseauditi eest vastutava isiku või vastava struktuuriüksuse töökorraldus ja aruandluse kord³ ning määruses toodi välja nii riski kui ka riskide hindamise definitsioon. Riskide hindamine sätestati määruse § 11 lõikes 1 järgmiselt: “protsess, mille eesmärgiks on kindlaks määrata riskid asutuses ning teha nende prioriteetsuse järgi auditi strateegilises plaanis vajalikud muudatused ja koostada auditi aasta tööplaan”. Sama paragrahvi lõikes 2 öeldi täiendavalt, et “riskide hindamisse peavad olema kaasatud kõik asutuse juhtimistasandid ja siseauditi eest vastutav isik”.

³ Vabariigi Valitsuse 18. oktoobri 2000. a määrus nr 329, § 1 lg 1

Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseaudiitorite tööd koordineerib Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond. Samuti annab ministeeriumi finantskontrolli osakond välja metoodilisi juhendeid rahvusvaheliselt tunnustatud standardite (IIA standardite) rakendamiseks ja nende alusel siseaudiitorite töö korraldamiseks. Seega juhiseid ka riskide hindamise läbiviimiseks.

Esimene siseaudiitorite töö korraldamist käsitlev juhendmaterjal – Siseauditi Hea Tava – ilmus 2001. aastal. Siiski ei käsitlenud juhendmaterjal riskide juhtimist ja hindamist vajalikul määral ning puudusid konkreetsed juhised, kuidas seda organisatsioonis reaalset teostada. Samuti pöörati tähelepanu vaid ühele riskide juhtimise osategevusele – riskide hindamisele ning kuidas seda läbi viia, kuigi ka siin osas ei olnud käsitus piisavalt põhjalik. Dokument käsitles riskide hindamist eelkõige konkreetse auditi ulatuse määratlemise seisukohast lähtuvalt ning riskide hindamise ja juhtimise kui laiemaprotsessi reaalne läbiviimine jäi rakendajatele selgusetuks. Vastavasisuline muudatus juhendmaterjali tehti alles 2004. aasta alguses. Põhjalikumad suunised riskide juhtimise protsessi rakendamiseks ilmusid alles 2004. a lõpus, mil avaldati juhendmaterjal “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes”.

Konkreetsed riskide hindamise ja juhtimise juhendmaterjali puudumisega kuni 2004. a lõpuni on seletatav ka asjaolu, et kuni 2005. aastani riskide hindamist ega juhtimist Eesti Vabariigi ministeeriumides sisuliselt läbi ei viidud (vt ka tabel 2.3). Vajadus juhendmaterjali järgi tulenes seega eelkõige soovist suurendada olemasolevate ressursside juures Eesti avaliku sektori haldussuutlikkust ja parandada kontrolli riigieelarve (sh Euroopa Liidu struktuurifondide) vahendite üle. Riskide olulisusele viitas ka Euroopa Komisjon Eestiga peetud liitumisläbirääkimistel. Komisjon on pööranud tähelepanu vajadusele juhendada avaliku sektori tegevuste planeerimisel senisest rohkem riskide juhtimise kontseptsioonist. (Riskide hindamine avaliku... 2004: 4)

Samuti ei ole uurimistöö autori arvates käsitletud piisavalt eesmärkide püstitamise ja seeläbi ka riskide juhtimise protsessi olulisust asutuse juhtkonna ülesandena Eesti õigusaktide tasandil. Tõendust selle kohta annab fakt, et senini puudub enamikel ministeeriumidel pikaajaline strateegiline arengukava. On küll välja töötatud erinevaid

valdkonnapõhiseid arengukavasid, kuid ministriumide kui asutuste pikaajalised arengukavad, mis koondaksid kõiki ministriumide erinevaid tegevusi, on senini välja töötamata. Üheks põhjuseks siinkohal on kindlasti selgete juhendite puudumine organisatsiooni arengukava koostamiseks, kuivõrd vastavasisuline määrus – “Strateegiliste arengukavade liigid, nende koostamise, täiendamise, elluviimise ja selle hindamise ning aruandluse kord” – on senini Rahandusministriumide poolt väljatöötamisel. Ühtsete juhendite väljatöötamine on aga oluline ministriumide strateegiate väljatöötamise meetodikate ja taseme ühtlustamiseks. Rahandusministriumide sõnul on tänases olukorras põhiprobleemiks erinevate olemasolevate strateegiadokumentide positsiooni ja sisu väga suur varieeruvus. Puuduseks on konkreetse tegevuskava puudumine ja seega vähene seos asutuse igapäevatööga, samuti finantskalkulatsioonide puudumine või ebarealistlikkus ja puuduv seos planeeritavate tegevustega. Samuti ei revideerita paljusid strateegilisi dokumente peale eelarve kinnitamist ega ka muude muutuste toimumise järel. Riigi juhtimise tasandil tuleb vastata küsimusele – mida tuleb teha missuguse raha eest? – ning asutuse juhtimise tasandil otsitakse vastust küsimusele – kuidas teha seda, mida peab tegema? Eesti avalikus halduses on seega suund mitmesuguste juhtimismeetodite ja kontseptsioonide arendamisele, mis aitaksid keskenduda eesmärkide ja tulemuste määratlemisele ja saavutamisele nii pikemas kui lühemas perspektiivis. Üks sellistest instrumentidest on strateegiline planeerimine. (Strateegiliste arengukavade määruse... 2005)

Määrusega luuakse seeläbi eeldused ühtsete riskide juhtimise põhimõtete rakendamiseks ministriumides. Antud korraga muudetakse ministriumidele kohustuslikuks planeerida tegevusvaldkondade eesmärgid vähemalt neljaks aastaks ning antakse juhised arengukavade koostamiseks, täiendamiseks ja eesmärkide saavutamise hindamiseks.⁴

⁴ Strateegiliste arengukavade liigid, nende koostamise, täiendamise, elluviimise ja selle hindamise ning aruandluse korra eelnõu § 34 lg 3

2.2. Riskide juhtimise tähtsus Eesti Vabariigi ministeeriumide sisekontrollisüsteemides

7. detsembril 2005. aastal vastuvõetud “2006. aasta riigieelarve seadusega” kinnitati 2006. aasta riigieelarve mahuks 61,2 mld krooni. Lähtuvalt riigijuhtimise põhimõtetest on üheks peamiseks eesmärgiks riigi juhtimisel valitsusasutustele eraldatud rahaliste vahendite võimalikult efektiivne, säästlik ning tulemuslik kasutamine.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse Seaduse § 49 lg 1 punktile 8 otsustab riigieelarve vahendite kasutamise ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka kasutamise üle minister. Küll aga ei ole Vabariigi Valitsuse seaduses välja toodud kohustust tagada ressursside optimaalne ja säästlik kasutamine ning rakendada selle saavutamiseks riskide juhtimise teostamist ministeeriumis. Väljatoodud asjaolu võib pidada ka üheks põhjuseks, miks ei kajastu ühegi Eesti Vabariigi ministeeriumi põhimääruses kohustust süstemaatiliseks riskidega tegelemiseks ja nende juhtimiseks tagamaks organisatsiooni eesmärkide saavutamine võimalikult optimaalselt ja säästlikult.

Tabel 2.1. Ministeeriumide siseauditi üksuste osalemine riskide juhtimise protsessis

Ministeerium	Siseauditi üksuse osalemine riskide juhtimise protsessis vastavalt põhimäärusele
Haridus- ja Teadusministeerium (HTM)	Kaudselt
Justiitsministeerium (JM)	Kaudselt
Kaitseministeerium (KaM)	Otseselt
Keskkonnaministeerium (KKM)	Kaudselt
Kultuuriministeerium (KuM)	Kaudselt
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM)	Otseselt
Põllumajandusministeerium (PõM)	Otseselt
Rahandusministeerium (RM)	Otseselt
Siseministeerium (SM)	Kaudselt
Sotsiaalministeerium (SoM)	Otseselt
Välisministeerium (VM)	Otseselt

Allikas: Ministeeriumide kodulehekülgedel avaldatud andmete põhjal, autori koostatud.

Kuivõrd hinnangu andmine rahaliste vahendite võimalikult efektiivsele, säästlikule ning tulemuslikule kasutamisele on üheks organisatsiooni siseauditi üksuse ülesandeks, siis võib riskide juhtimisega seonduvaid ülesandeid leida otseselt või kaudselt kõikide

ministeeriumide siseauditi üksuste põhimäärustest või ministeeriumi põhimääruses sätestatud siseauditi üksuse ülesannete seast. Tabelis 2.1 on toodud kokkuvõttev ülevaade riskide käsitlemisest ministeeriumide siseauditi üksuste töökohustustena (vt ka lisa 2). Seega, võib öelda, et riskide juhtimise ülesanne on delegeeritud suuremal või vähemal määral organisatsiooni siseauditi üksustele.

Toomaks välja riskide hindamise osatähtsust siseaudiitorite töös on alljärgnevalt (vt tabel 2.2) analüüsitud ministeeriumide siseauditi üksuste suurusi ministeeriumidele eraldatud rahaliste vahendite suuruse ehk siseaudiitorite poolt kontrollitavate rahaliste vahendite mahu suhtes. Rahaline maht ühe siseaudiitori kohta on välja toodud eesmärgiga, et näidata, kui suurele rahalisele mahule üks siseaudiitor oma tööga hinnangu peaks andma.

Tabel 2.2. Rahaline maht ühe siseaudiitori kohta Eesti Vabariigi ministeeriumides, mld kroonides.

Min ⁵	SA ⁶ arv	Min-i hallatav rahaline maht	Hallatav rahaline maht ühe SA kohta	Min-i enda rahaline maht	Min-i rahaline maht ühe SA kohta
HTM	6	4,117	0,686	2,506	0,418
JM	4	1,031	0,258	0,132	0,033
KaM	4	2,939	0,735	0,922	0,230
KKM	5	1,715	0,343	1,202	0,240
KuM	2	1,856	0,928	1,341	0,670
MKM	5	5,306	1,061	1,980	0,396
PõM	4	3,579	0,895	0,229	0,058
RM	6	3,129	0,522	1,137	0,190
SM	7	4,126	0,589	0,226	0,032
SoM	7	25,620	3,660	8,713	1,245
VM	3	0,531	0,177	0,475	0,158

Allikas: 2006. aasta riigieelarve seaduse alusel, autori koostatud.

Tabelist 2.2 nähtub, et rahaline maht, mille kasutamise sihipärasusele üks siseaudiitor hinnangu peaks andma, on väga suur. On selge, et siseaudiitorid ei ole võimelised andma hinnangut iga riigi poolt kulutatud krooni õigsusele, säästlikkusele ning tulemuslikkusele. See poleks ka väga otstarbekas. Seega, tuleb läbi viia riskide

⁵ Min. – ministeerium

⁶ SA – siseaudiitor

hindamine, toomaks välja need valdkonnad, kus vajadus kulutuste sihipärasuse hindamiseks on kõige suuremad.

Esimesena viis riskide hindamise Eesti Vabariigi ministeeriumitest läbi Justiitsministeerium 2001. aastal. 2002. aastal viidi riskide hindamine läbi Sotsiaalministeeriumis ning Haridus- ja Teadusministeeriumis.

Uurimaks, kui suures ulatuses ning kuidas on tegeldud riskide juhtimise ja hindamisega Eesti täidesaatva riigivõimu asutustes 2003. ja 2004. aastal, viis uurimistöö autor läbi vastavasisulise uurimuse. Uurimuse läbiviimise aluseks oli autori poolt koostatud küsimustik (vt lisa 3) ning täidesaatva riigivõimu asutustena on küsimustiku raames käsitletud Eesti Vabariigi ministeeriume. Ministeeriumide haldusalasse kuuluvaid asutusi ja Riigikantseleid uurimusse ei kaasatud. Kuivõrd eelkõige tegelevad Eesti Vabariigi ministeeriumides riskide hindamise temaatikaga organisatsioonide siseauditi üksused, siis suunati ka küsimustik vastamiseks ministeeriumide siseauditi üksustele.

Kokku küsitleti uurimuse raames 11 ministeeriumi, millest küsimustikule vastas 9 – JM, KaM, KKM, KuM, PõM, RM, SM, SoM ja VM. Küsimustikule ei andnud tagasisidet HTM ning MKM. Magistritöö autorile teadaolevatel andmetel tegeldakse riskide juhtimise ja hindamisega küsimustikule mittevastajatest vaid HTM-is. Edaspidine analüüs baseerub siiski vaid küsitlusele vastanud ministeeriumide vastustele (vastused on koondatud ka ühtsesse tabelisse lisa 4).

Läbiviidud uuringu tulemuste kohaselt teostati riskide hindamist, kui ühte riskide juhtimise protsessi osategevust, 2003. aastal vaid kahes ministeeriumis, mis moodustab kõikidest ministeeriumidest kõigest 17%. Eraldi võib välja tuua seda, et KuM teostas 2003. aastal riskide hindamist neljas enda poolt hallatavas allasutuses. 2004. aastal teostati riskide hindamist neljas ministeeriumis, mis moodustab seega 33% kõikidest Eesti Vabariigi ministeeriumitest (vt tabel 2.3). 2005. aasta kohta magistritöö autor eraldi uurimust läbi viinud ei ole, kuid autorile teadaolevatel andmetel on suhtumine riskidesse muutunud paremaks ning riskide hindamisega on tegeldud rohkemates ministeeriumides kui 2004. aastal.

Nagu tabelis toodud andmetest nähtub, ei mõjutanud riskide hindamise juhendmaterjali

“Riskide hindamine avaliku sektori asutustes” väljatöötamine olulisel määral riskide hindamise teostamist Eesti Vabariigi ministeeriumides 2004. aastal. Põhjuseid, miks riskide hindamist läbi ei viidud ning riskide juhtimist tervikuna ministeeriumides rakendatud ei ole, on mitmeid. Kaks kõige olulisemat neist on selleks vajalike rahaliste ressursside ning organisatsiooni juhtkonna tahte puudumine. Küsimustikule vastates toodi välja, et teadusliku riskide juhtimise süsteemi rakendamine eeldab ressursside olemasolu ning et hetkel on ministeeriumide üheks suurimaks prioriteediks administratiivse suutlikkuse tagamine struktuuri ümberhindamise ja strateegia väljatöötamise kaudu jne (vt ka lisa 4). Näiteks Iiri Põllumajandus- ja Toiduministeeriumis läks riskide juhtimise tervikliku süsteemi rakendamine maksma miljoneid eurosid (siinkohal tuleb siiski rõhutada, et tegemist on väga põhjaliku ning laiaulatusliku arvuti-tarkvaraga) (Lonergan 2002: 11). Siiski on magistritöö autor arvamusel, et riskide juhtimine või riskide hindamine ühe riskide juhtimise osategevusena aitab oluliselt kaasa ministeeriumide haldussuutlikkuse ja tegutsemiseefektiivsuse parandamisele.

Tabel 2.3. Riskide juhtimine ministeeriumides aastatel 2003 – 2005

Ministeerium	2003. aasta	2004. aasta	2005. aasta ⁷
JM	-	+	+
KaM	-	-	-
KKM	+	+	+
KuM	-	-	+
PõM	-	-	-
RM	-	-	-
SM	-	+	+
SoM	+	+	+
VM	-	-	-

Allikas: Läbiviidud uurimuse tulemuste põhjal, autori koostatud.

Riskide hindamise läbiviimisel ilma juhtkonna toetuseta võivad aga saadud tulemused olla ebatäpsed ning nende põhjal tehtavad järeldused ja väljapakutud maandamismeetodid valed. Samuti on võimalik, et tehtud tööst ei ole kasu, kuna juhtkond ei tunnista saadud tulemusi ning ei ole huvitatud väljatoodud riskide maandamiseks vajalike meetmete rakendamisest. Juhtkonna vähesest huvist riskide

⁷ Andmed ei tugine läbiviidud uurimusele, vaid on mitteametlikud, magistritöö autorile teadaolevad andmed.

juhtimise rakendamise vastu annab tunnistust ka asjaolu, et mitte üheski ministeeriumis ei tulnud initsiatiiv riskide hindamise läbiviimiseks organisatsiooni juhtkonnalt (vt ka lisa 4). Vajadust riskide hindamise läbiviimise järele tundis eelkõige organisatsiooni siseauditi üksus, kuivõrd see annab ühe sisendi organisatsiooni siseauditi üksuse aastase tööplaani väljatöötamisesse. Juhtiva rolli riskide hindamise läbiviimise protsessis võttis enda peale ministeeriumi juhtkond vaid kahes ministeeriumis ning nendeks olid KKM ja SM.

Võrdlusena võib siinkohal tuua Iiri Põllumajandus- ja Toiduministeeriumi praktika, kus riskide juhtimise protsessi väljatöötamisel ja rakendamisel ei olnud organisatsiooni siseauditi üksus praktiliselt üldse kaasatud. Riskide hindamine ja nende maandamine oli juhtkonna initsiatiiv ja ka juhtkonna poolt koordineeritud. Riskide juhtimise protsessi väljatöötamise ja metoodilise juhendamise eest oli vastutav riskide juhtimise komisjon, kuhu kuulus muuhulgas organisatsiooni siseauditi üksuse esindaja. (Lonergan 2002: 9)

Väljatoodust võib järeldada, et Eesti Vabariigi ministeeriumides ei tähtsustata riskide juhtimisest saadavat kasu ning selle rakendamisest võimalikku tekkivat kokkuhoidu piisavalt. Üheks põhjuseks siinkohal võib olla juhtkonna vähenenud teadlikkus riskide juhtimise põhimõtetest ja sellest saadavast kasust. Teise põhjusena võib välja tuua ka pigem probleemide lahendamisele kui probleemide ennetamisele suunatud juhtimisstiili, mistõttu ei tunnetata ministeeriumide juhtkondade seas ka vajadust riskide realiseerumise ennetamiseks ja juhtimiseks.

2.3. Riskid Eesti Vabariigi ministeeriumides

Kirjeldamaks riskide juhtimisest saadavat vajalikkust ja kasulikkust Eesti täidesaatva riigivõimu asutuste juhtimissüsteemis, võib läbi viia järgmise mõttekäigu. Analüüsides Eesti Vabariigi juhtimissüsteemi, võib täheldada, et riske juhitakse kaudselt läbi erinevate mehhanismide. Näiteks võib antud kohal välja tuua järgmisi (loetelu ei ole kindlasti ammendav, kuid magistritöö autori arvates on välja toodud mehhanismid ühed olulisemad):

- **reservfondi hoidmine** – täiendavate vahendite olemasolu ettenägematute

kahjude katmiseks;

- **õigusaktide kehtestamine** – õigusaktidega on sätestatud reeglid ning piirangud, mis reguleerivad erinevate isikute tegevust ja tegevuste läbiviimist riiklikul tasandil. See tähendab, et riske juhitakse läbi õigusaktides sätestatud piirangute. Siinkohal tuleb kindlasti rõhutada, et piirangute seadmine eeldab ka sanktsioonide kehtestamist piirangutest kõrvalekaldumise korral. Vastasel korral ei toimi õigusaktidega sätestatud piirangud riske juhtiva mehhanismina ning riskid realiseeruvad;
- **eelarve planeerimine** – läbi eelarve kajastab riik, millised on tema prioriteedid järgmiseks aastaks ning millistesse valdkondadesse sellest tulenevalt tahetakse ressursse suunata. Ressursside määratlemisel erinevate asutuste, tegevusvaldkondade ja –prioriteetide vahel tuleb lähtuda strateegilistest arengukavadest, ministeeriumide ja tema valitsemisala riigiasutuste tegevus- ja investeeringute kavadest⁸;
- **riskide diferentseerimine üle kogu riigiterritooriumi** – riik on hajutanud oma tegevusi üle kogu riigiterritooriumi, mistõttu on vähe tõenäoline, et näiteks ilmastiku oludest tingitud kahjud realiseeruvad üheaegselt üle terve riigi. Riigil on seega võimalus paigutada oma tegevusi ümber teistesse piirkondadesse.

Väljatoodud mehhanismid võimaldavad kindlasti juhtida ja maandada riskide realiseerumisest tulenevaid võimalikke negatiivseid kõrvalmõjusid, kuid siinkohal tuleb siiski arvestada veel mitmete mõjuteguritega, mis viitavad riskide juhtimise kui süstemaatilise tegevuse rakendamise vajalikkusele:

- väljatoodud mehhanismid on pigem järeletoimingud, kui riskide realiseerumist ennetavad mehhanismid – vabariigi reservfondi hoidmine võimaldab küll katta ootamatuid finantskahjusid, kuid ta ei võimalda neid ette näha ning neid võimaluse korral õigeaegselt (enne riskide realiseerumist) maandada. Erinevate õigusaktide kehtestamine võimaldab küll ennetada teatud riskide maandamist, kuid need ei võimalda ette näha uusi ning asutustele tundmatuid riske – ta ei võimalda teostada analüüsi, kuidas erinevad riskid koos käituvad ning millist mõju nad endaga kaasa võivad tuua. Samuti ei toimi õigusaktid riske maandava mehhanismina, kui puuduvad sanktsioonid.

⁸ Riigieelarve seadus § 10 lg 1

- Vabariigi reservfondi loomise eesmärgiks ei ole finantseerida erinevate riskide realiseerumisest tulenevaid negatiivsete kõrvalmõjude likvideerimist, vaid see on mõeldud eelkõige siiski erakorraliste kulutuste katmiseks. Samuti on vahendite taotlemine vabariigi reservfondist reeglina ajakulukas ning mehhanism ei ole seetõttu sobiv kiireloomuliste ja ka väiksemate finantsvahendite vajaduse likvideerimiseks.
- Riskide juhtimisega mittetegemisel ei ole võimalik määratlada, milliste riskidega peaks eelkõige tegelema hakkama ning kuhu oma ressursse suunama, sh kuidas koostada riigieelarvet nii, et see vastaks kõige enam riigi vajadustele ja prioriteetidele. Vastavasisulise analüüsi mittetegemisel ei ole võimalik valida ka sobivaid mehhanisme, kuidas riske maandama hakata – kas oleks otstarbekas riskid kindlustada või mitte, loota võimalike kahjude tekkimise korral reservfondist saadavatele vahenditele, määratlada riigi arenguprioriteetid ümber või mitte jne.

Riskide juhtimisest saavutatav kasu väljendub seega eelkõige kulude kokkuhoius – kui riik suudab suunata vahendeid sinna, kus neid kõige enam vajatakse, oskab kasutada ressursisäästlikult oma reservfondi ning valida parimad võimalikud mehhanismid riskide maandamiseks, on olemasolevaid ressursse võimalik kasutada säästlikumalt ja kokkuhoidlikumalt. Näiteks võib riik valida, kas anda riskide haldamine üle mõnele kindlustusfirmale või loota, et risk ei realiseeru ning kui riskid peaksid siiski realiseeruma kanda kulud reservfondist jne. Vastus väljatoodud küsimusele tuleb leida kulude ja tulude analüüsi tulemusena, mis on üheks keskseks osaks riskide juhtimise protsessis.

Riskide juhtimise puudulikkusest Eesti Vabariigi ministeeriumides viimastel aastatel võib tuua järgmisi näiteid:

- Viljavarguse tuvastamine – olemasoleva viljareservi kontrollimiseks ei rakendatud vajalikku põhjalikkust ning sobivaid meetodeid, võimalikku kahju ei väärtustatud vastavalt selle tegelikule väärtusele. Võib öelda, et kontrolli teostati pealiskaudselt ning hooletult. Samuti ei ole probleemi lahendamisel rakendatud magistritöö autori arvates piisavaid ning vajalikke sanktsioone, mistõttu ei ole välistatud samalaadsete varguste välistamine tulevikus.

- Tallinn – Peterburi maantee tagasipöörete ehitamine vastuolus Euroopa Komisjoni määrustes sätestatuga. Komisjoni määrustest tulenevaid nõudeid oleks pidanud olema võimalik ette näha ning nendega arvestada. Samuti on asjakohastes õigusaktides sätestatu järgimine üheks Maanteeameti ülesandeks. Vajalike teadmiste puudumisel oleks olnud võimalik sisse osta vastavasisuline ekspertiis ning võimalike kahjude hüvitamine nõuetes sätestatust kõrvalekaldumiste korral sätestada lepinguga.
- Altkäemaksu skandaal politseis ning politseinike lahkumine ametist, samuti nagu ka päästetöötajate lahkumine teenistusest – riik ei väärtusta piisavalt politsei- ning päästetöötajate tööd kooskõlas elukutsete riskantsuse ja olulisusega riigi turvalisuse tagamisel. Tulemuseks on uute kompetentsete inimeste leidmise, koolitamise ja hoidmise ehk täiendavate finantsvahendite leidmise vajadus.

Väljatoodud näited on vaid mõned, mida oleks saanud pikemas perspektiivis ette näha ning läbi riskide juhtimise paremini juhtida ja maandada. Nn “tulekahjude kustutamise” tulemusena on riik kandnud väljatoodud probleemide lahendamise seonduvalt olulist finants- ja maine kahju.

Lähtudes käesoleva magistriöö alapeatükis 1.2.1 toodud riskide iseloomust võib riske määratleda väga erinevalt ning esiletoodud jaotust saab võtta aluseks ka riskide määratlemisel Eesti Vabariigi ministeeriumides laiemas plaanis. Toomaks välja erinevatele ministeeriumidele omaseid riske, võib need jagada oma olemuselt kaheks suuremaks grupiks:

- riskid, mis on omased kõigile ministeeriumidele ning
- riskid, mis on oma olemuselt spetsiifilisemad ja omased vaid konkreetsele ministeeriumile või tegevusvaldkonnale.

Sisuliselt võib riskide määratlemisel Eesti Vabariigi ministeeriumides lähtuda järgmistest põhimõtetest – tegevusprotsessidest tulenevad riskid ning ministeeriumide põhitegevusest tulenevad riskid. Tegevusprotsessidest tulenevad riskid on pigem üldised ning omased kõikidele ministeeriumidele. Ministeeriumide põhitegevusest tulenevad riskid tulenevad aga peamiselt ministeeriumide strateegilistest eesmärkidest ning

omased eelkõige konkreetsele ministeeriumile.

Tegevusprotsessidest lähtuvalt võib esile tuua selliseid funktsioone ja riske nagu:

- **personal** – personali voolavus, ebakompetentsus, madal motiveeritus, vajalike koolituste puudumine või mittevõimaldamine, olemasolevate ressursside suunamine vaid üksikute isikute arendamiseks ja koolitamiseks, ülemaksmine ja kaasnevate hüvede liigne pakkumine, mittemotiveeriv palgasüsteem jne;
- **juhtimisstruktuurid** – selgete ja mitmesuunalisest toimivate juhtimisliinide puudumine, informatsiooni puudulik liikumine, otsustusõiguse delegeerimine liiga madalatele tasanditele või vastupidi – delegeerimatus madalamatele tasanditele, sõltumatuse tagamine tegevuste elluviimisel, kontaktide olemasolu kõrgemate juhtimisstruktuuridega jne;
- **poliitika kujundamine** – oluliste prioriteetsete tegevusvaldkondade ja eesmärkide mittemääratlemine või –äratundmine, keskkonna muutumisest tulenevate muudatuste vajalikkusega mittearvestamine või nendele mittereageerimine, puudulik tegevusvaldkonna analüüs prioriteetide määratlemiseks ja nende arengu hindamiseks, ebakompetentsed spetsialistid, koostöö puudumine teiste ministeeriumide, sotsiaalsete partnerite ja/või muude instantsidega, liigne kontsentreeritus arengukavade ja tegevusjuhiste väljatöötamisele ja vähene tähelepanu nende ellurakendamisele ja –rakendumisele, puudulik seire ja järelevalve tegevuste rakendamise üle, sanktsioonide puudumine või mittekehtestamine eksimuste ja kuritarvitamiste minimeerimiseks ja likvideerimiseks, ebapiisavate õigusaktide ja –normide väljatöötamine ja kehtestamine võimalike huvigruppide survele ja nende tegevuse soodustamiseks, õigusaktide kooskõlastamise protsessi pikk ajaline kestvus ja sellega seonduvate ressursside oluline maht jne;
- **õiguslik keskkond** – ministeeriumi jaoks ebasoodsate lepingute sõlmimine, riigihangete korraldamisel õigusaktides sätestatud tingimustest mittekinnipidamine või nende eiramine (ettenähtult suunatud riigihangete korraldamine), õigusaktides sätestatud tingimuste mittetundmine ja sellest tulenevalt ebakorrektsed lepingute sõlmimine või kahjulike kohustuste võtmine, õigusaktides toodud sätete vale tõlgendamine või pakutud võimaluste

mittekasutamine;

- **eelarvestamine ja finantsjuhtimine** – reaalsele vajadusele mittevastava eelarve koostamine, sh üleplaneerimine, ressursside raiskamine ja nõ “ära” kasutamine, ressursside kuritarvitamine, ressursside kasutamiseks määratud organisatsioonisisese kooskõlastusringi ebapiisavus ja –pädevus, prioriteetsete valdkondade arenguks ebapiisavate vahendite eraldamine ;
- **olemasolev tehnoloogia** – vananev infotehnoloogiline riist- ja tarkvara, oluliste analüüside tegemiseks vajalike programmide ja seadmete mittehankimine, ligipääsu puudumine olulistele andmebaasidele jne;
- **organisatsioonikultuur ja –eetika** – suutmatus tagada organisatsioonis kõrge eetilise ja moraalse õhkkonna olemasolu kujunemise ja säilivuse, pettuste realiseerumine, organisatsiooni eesmärkide mittesaavutamine efektiivselt ja optimaalsete ressurssidega, organisatsiooni liikmete kerge manipuleeritavus väljastpoolt, mis võib kulmineeruda ulatuslike altkäemaksu võtmise skandaalidega jne.

Samuti võib välja tuua erinevaid organisatsiooni väliskeskkonnast tulenevaid tegureid, mis ministriumide tegevusele olulist mõju võivad avaldada:

- **looduskeskkonnast tulenevad ohud** – puudulik reageerimiskiirus ja –võimekus loodusõnnetuste, tulekahjude, reostuse jne likvideerimiseks, vastavate tegevuskavade puudumine või nende ellurakendatavuse mittetestimine, töötajate puudulikud teadmised käitumisreeglites ootamatutes olusituatsioonides jne;
- **muudatused poliitilises keskkonnas** – erinevate poliitiliste mõjutegurite ja –liikumiste huvide muutumine, suhete nõrgenemine või halvenemine erinevate koostööpartneritega, muudatused poliitilises võimustruktuuris, millest tulenevalt võivad muutuda ka üldised prioriteedid ja olulisimad arengusuunad jne;
- **tehnoloogilised muudatused** – uued nõudmised andmekaitsele, tehnoloogia pidev uuenemine ja organisatsioonide (sh võimalike kuritegelike eesmärkidega huvigruppide ja organisatsioonide) tehnoloogiline edasiarenemine jne.

Ministriumide põhitegevusest tulenevad riskid on seotud, nagu eelnevaltki juba välja toodud, eelkõige ministriumidele pandud strateegiliste eesmärkide saavutamise ja riskide määratlemiseks on seega otstarbekas võtta aluseks ministriumide

põhimäärused. Näiteks Rahandusministeeriumi põhitegevus on seotud järgmiste eesmärkide saavutamisega:

- riigi finantsjuhtimine :
 - ✓ *Eesmärk 1:* Tegevus- ja eesmärgipõhise riigieelarvesüsteemi ning keskpika planeerimishorisondi juurutamine,
 - ✓ *Eesmärk 2:* Riigieelarve efektiivsem planeerimine, kasutamine ja hindamine.
 - ✓ *Eesmärk 3:* Euroopa Liidu omavahendite administreerimissüsteemi tõrgeteta toimimise tagamine Eesti eelarveliste kohustuste täitmisel Euroopa Ühenduste üldeelarve ees,
 - ✓ *Eesmärk 4:* Eesti huvide kaitsmine Euroopa Liidu eelarveprotsessis osalemisel ja finantsperspektiivi kujundamisel,
 - ✓ *Eesmärk 5:* Riigi raamatupidamisarvestuse ja finantsaruandluse vastavusse viimine rahvusvaheliste standardite, heade tavade ja tarbijate defineeritud vajadustega,
 - ✓ *Eesmärk 6:* Juhtida professionaalselt riigi rahavoogu tagades riigistruktuuride igapäevaseks tegevuseks vajaliku likviidsuse ning riigi finantskohustuste kohase täitmise,
 - ✓ *Eesmärk 7:* Paigutada riigi finantsvara lähtudes konservatiivsetest investeerimispõhimõtetest eesmärgiga tagada finantsvara likviidsus, väärtuse säilivus ning tulu teenimine.
- Üldmajanduspoliitika ja statistika:
 - ✓ *Eesmärk 1:* Vabariigi Valitsuse majandus- ja eelarvepoliitika on pikaajaliselt jätkusuutlik ning see viib Eesti ühiskonna heaolu suurenemisele,
 - ✓ *Eesmärk 2:* Tagada valmisolek Euroopa Majandus- ja Rahaliidu täisliikmeks saamiseks ja Euroopa Liidu ühisraha *EURO* kasutuselevõtuks,
 - ✓ *Eesmärk 3:* Koostada igal aastal põhjendatud, konsistentne ja võimalikult täpne makromajandus- ja fiskaalproгноos,
 - ✓ *Eesmärk 4:* Tagada statistika operatiivsus, kättesaadavus, usaldusväärsus ning rahvusvaheliste standarditele vastavus.
- Halduspoliitika ja Vabariigi Valitsuse siseaudit:
 - ✓ *Eesmärk 1:* Riigiabi efektiivsuse tõstmine läbi efektiivse riigiabi monitooringu ja koordineerimise mehhanismi rakendamise,

- ✓ *Eesmärk 2:* Riigivara ning äriühingute ja sihtasutuste valitsemise korraldamise efektiivsemaks muutmine,
 - ✓ *Eesmärk 3:* Omandireformi võimalikult “valutu” lõpetamine (minimaalsed sotsiaalsed pinged võimaliku väiksemate majanduslike kuludega riigile),
 - ✓ *Eesmärk 4:* Riigihangete süsteemi toimimise efektiivsuse ja paindlikkuse suurendamine – riigihangete muutmine eelistatavaks hanke viisiks,
 - ✓ *Eesmärk 5:* Avalike teenuste kvaliteedile ja avalike organisatsioonide paremale toimimisele suunatud juhtimissüsteemide ja -meetodite juurutamine riigihalduses ning efektiivse riigihalduse organisatsiooni põhimõtete kujundamine riigi haldusorganisatsiooni mudeli inventuuri põhjal, et leida eri tüüpi riigi funktsioonide teostamiseks neile sobivaim vorm,
 - ✓ *Eesmärk 6:* Asutuste eesmärgipärast juhtimist toetava ja teiste personalijuhtimise instrumentidega integreeritud palgakorralduse rakendamine avalikus teenistuses,
 - ✓ *Eesmärk 7:* Tagada Eesti riigi ja Euroopa Liidu finantshuvide kaitse,
 - ✓ *Eesmärk 8:* Tagada täidesaatva riigivõimu asutuste siseaudiitorite ühtlaselt kõrge professionaalsus.
- Finants-, maksu- ja tollipoliitika:
 - ✓ *Eesmärk 1:* Säilitada ja edendada Eesti investeerimiskeskonna atraktiivsust tugevnevas rahvusvahelises konkurentsisis,
 - ✓ *Eesmärk 2:* Eestis kehtiva äriühingu tulumaksu süsteemi kaudu soodsa ettevõtluskeskkonna säilitamine,
 - ✓ *Eesmärk 3:* Suunata maksukoormus järk-järgult tööjõu ja kapitali maksustamiselt tarbimise ja ressursside maksustamisele,
 - ✓ *Eesmärk 4:* Tagada maksuhalduri organisatsiooni poolt kliendikeskne teenindus, järjepidev ja läbipaistev maksuarvestus ning professionaalne partnerlus ettevõtluskeskkonna arendamisel, ühiskonna ja majanduse kaitsel ning maksudistsipliini parandamisel,
 - ✓ *Eesmärk 5:* Regulatsioonide oluline korrastamine ja arendamine loomaks täiendavaid aluseid finantssektori edasiseks arenguks ning Eesti kui regionaalse finantskeskuse väljakujundamiseks,

- ✓ *Eesmärk 6:* Riigipoolsete ettevõtluse arengu mõjutamise viiside ja ettevõtluskeskkonna institutsionaalse korralduse läbivaatamine ja korrastamine eesmärgiga vältida liigseid turumoonutusi ning saavutada teadlikult valitud eesmärke (sh ettevõtlusaktiivsuse ja riskikapitali teemad).

Peamiste riskidena seoses väljatoodud põhitegevuste ja –eesmärkidega võibki välja tuua eelkõige nende mittesaavutamist õigeaegselt, sätestatud mahus ja ulatuses ning soovitud tulemustega hilisema hindamise raames. Teiste ministeeriumide põhitegevused ja –eesmärgid on välja toodud lisas 5.

Osaliselt on väljatoodud riskid väga kergesti rahas väljendatavad, osati aga mitte ning tuleb leida võimalusi, kuidas oleks võimalik väljendada neid rahalises vääringus läbi teiste näitajate või faktorite ehk kaudselt. Näiteks organisatsioonis sõlmitud ebasoodsate lepingute mõju on võimalik väljendada väga otseselt läbi potentsiaalse finantskahju. Samas organisatsiooni maine kahjustumisest või tööjõu volavusest tingitud mõju organisatsiooni püstitatud eesmärkide saavutamisele võib olla väga keeruline rahas väljendada, kuid kindlasti on see võimalik. Tuleb vaid leida õiged indikaatorid, läbi mille seda teha.

2.4. Riskide juhtimise protsess Eesti Vabariigi ministeeriumides

Nagu eelpool juba mainitud, ei ole Eesti avalikus sektoris senini selgelt määratletud mõistet “riskide juhtimine” ning eelkõige käsitletakse õigusaktide tasandil riskide hindamise läbiviimisega seonduvat. Sellest tulenevalt on magistritöö autor pööranud läbiviidud uurimuses mõnevõrra suuremat tähelepanu riskide hindamise etapi läbiviimise metoodikale. Uurimuse teostamisel on tuginetud COSO ERM väljatöötatud riskide juhtimise raamistikule.

Läbiviidud uurimuse raames ministeeriumide siseauditi üksuste poolt antud vastuste põhjal on riskide juhtimise teostamisel olnud aluseks peamiselt ministeeriumide endi poolt väljatöötatud juhendmaterjalid ning erinevad õigusaktid. Oma juhendmaterjal oli välja töötatud JM-l, KuM-l ning SoM-l. Vaid KKM-is ning SM-s ei olnud välja töötatud oma riskide hindamise läbiviimise juhendmaterjali ning protsessi läbiviimisel kasutati

juhendmaterjali “Riskide hindamine Eesti avalikus sektoris”. Kuivõrd aga JM-i, KuM-i ja SoM-i juhendmaterjalide väljatöötajad on olnud abiks ka Rahandusministeeriumi juhendmaterjali väljatöötamisel, siis on kõik nimetatud juhendmaterjalid omavahel väga sarnased ja põhimõtetelt ühesugused. Järgnevalt ongi kõiki nimetatud juhendmaterjale vaadeldud paralleelselt.

Võrreldes JM-i, KuM-i ja SoM-i juhendmaterjale, on kõige laiemalt käsitletud riske JM. Samuti on riskide juhtimise temaatikat käsitlenud SoM oma riskide hindamise juhendmaterjalis (Riskide hindamine Sotsiaalministeeriumis 2003: 1-6) ning põgusalt ka KuM (Riskide hindamise meetodiline juhend 2003: 1). JM on ainukesena välja töötanud juhendmaterjali, mis on suunatud riskide juhtimisele kui terviklikule protsessile (Riskide juhtimine Justiitsministeeriumis 2003: 8-13). Siiski on JM ja SoM uurimuse küsimustikule vastates välja toonud, et juhendmaterjale ei ole täielikult kasutatud, kuna senini ei ole tegemist olnud riskide juhtimise kui tervikliku süsteemi rakendamisega.

Võrreldes väljatoodud juhendmaterjalide ülesehitust, on nad suures osas sarnased, tuues välja riskide juhtimisega seotud olulisemad mõisted, riskide juhtimise läbiviimise etapid, vastutajad ja osalejad protsessi läbiviimisel. Täpsemalt on JM-i, KuM-i ja SoM-i juhendmaterjalide võrdlus esile toodud tabelis 2.4.

Tabelist 2.4 nähtub, et kõige suuremad erinevused JM-i, KuM-i ja SoM-i riskide juhtimise juhendmaterjalides on protsessi läbiviimise eest vastutajate ja protsessi kaasatud osapoolte osas. Kõige enam erinevaid juhtimistasandeid on protsessi kaasatud JM-is. Kindlasti on see parim võimalus riskide juhtimise teostamiseks ning see on kooskõlas ka COSO ERM põhimõtetega, kuid samas eeldab see juhtkonna tugevat toetust. Eelpool väljatoodud uurimuse tulemuste põhjal puudub aga juhtkonna toetus riskide juhtimise teostamisel enamikes Eesti Vabariigi ministeeriumides.

Tabel 2.4. Riskide juhtimise erinevad etapid kajastatuna JM-i, KuM-i ja SoM-i riskide juhtimise juhendmaterjalides

	Juhendmaterjal “Riskide juhtimine JM-is”	Juhendmaterjal “Riskide hindamise metoodiline juhend” KuM-is	Juhendmaterjal “Riskide hindamine SoM-is”
Etapid	<ol style="list-style-type: none"> 1) Riskide määratlemine ja hindamine struktuuriüksuste tasandil, keskmise skoori leidmine ja kontrollimeetmete määratlemine 2) Riskide prioritseerimine ja riskijuhtimise otsused juhtkonna poolt 3) Riski maandamiseks meetmete rakendamine 4) Riski maandamise seire 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Organisatsiooni riskidest tabeli koostamine lähtuvalt konkreetsetest ja kirjalikult määratletud eesmärkidest ja riski mõistetest 2) Riskide koondtabeli koostamine ja võtmeisikute, kes osalevad määratletud riskide hindamisel, määramine 3) Riskide hindamine 4) Koondtabeli koostamine riskide hindamise tulemustest ja tulemuste prioritseerimine 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Sisekoolitus juhtidele 2) Riskide väljatoomine ministeeriumi struktuuriüksustes 3) Väljatoodud riskide kogumine siseauditi üksuse poolt 4) Koolitus riskide hindajatele – juhtkonnale 5) Nimekirja koostamine riskidest (tähtsuse järjekorras) 6) Olemasolevate kontrollide ning soovitatavate kontrollide lisamine 7) Tööplaanide korrigeerimine vajadusel
Vastutajad	<ol style="list-style-type: none"> 1) Töögrupi juht 2) Minister 3) Kantsler 4) Erinevad osapooled 	Kogu protsessi eestvedajaks ja läbiviijaks on eelkõige organisatsiooni siseauditi üksus	<ol style="list-style-type: none"> 1) Organisatsiooni siseauditi üksus 2) Keskastme juhid 3–7) Organisatsiooni siseauditi üksus
Kaasatud osapooled	<ol style="list-style-type: none"> 1) Talituse juhatajad, kes valdkonna eest vastutavad, muud spetsialistid ja töögrupi juhi valikul 2) Kantsler, asekanterid, siseauditi üksuse esindaja 3) Asekanterid 4) Siseauditi üksus 	Protsessi on kaasatud kõik organisatsiooni liikmed (vähemalt 2/3 organisatsiooni töötajatest)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Kõik riskide hindamise läbiviimisel osalejad 2–7) Organisatsiooni siseauditi üksus

Allikas: Ministeeriumide riskide juhtimise juhendmaterjalide alusel, autori koostatud.

KuM-is ja SoM-is on riskide hindamise läbiviimisel juhtiv roll eelkõige organisatsioonide siseauditi üksustel. Ühelt poolt on see hea, kuivõrd protsessi eestvedajaks on isikud, kes on olnud organisatsioonis riskide hindamise läbiviimise initsiaatoriteks ning kellel on ilmselt kõige suurem huvi selle läbiviimise õnnestumisesse. Teisalt aga ei ole organisatsiooni siseauditi üksusel piisavalt palju mõjuvõimu tagamaks protsessi korrektne, täieulatuslik ja tulemuslik läbiviimine, samuti nagu ei ole tagatud riskide hindamise läbiviimise tulemuste ellurakendamine. Seega võib väita, et ministeeriumide juhtkonnad ei ole tunnistanud oma vastutust riskide juhtimise protsessis ning et tegelikkuses on vastutus riskide juhtimise (sh riskide hindamise) eest siseaudiitoritel. Antud juhul on asutuste siseauditi üksustele määratud suurem vastutus, kui nende tegevusulatus ja pädevus seda lubaks.

Võrreldes JM-i, KuM-i ja SoM-i juhendmaterjale riskide hindamise juhendmaterjaliga “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes” on näha, et kõik juhendmaterjalid on väga sarnased. Juhendmaterjal “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes” on siiski oluliselt põhjalikum ning käsitleb riskide juhtimise protsessi kui tervikut.

Järgnevalt on analüüsitud riskide määratlemise, riskide hindamise ja prioritseerimise ning maandamismeetmete määratlemise läbiviimist ehk riskide juhtimise kontseptsiooni rakendumist erinevates ministeeriumides lähemalt. Analüüsil on võetud aluseks JM-is, KKM-is, KuM-is, SM-is ja SoM-is teostatud riskide hindamine.

2.4.1. Riskide määratlemine

Tulenevalt COSO ERM raamistikust, algab riskide juhtimine organisatsiooni eesmärkide määratlemise protsessiga. Riskide juhtimise eesmärgiks on seejärel maandada riskid, mis takistavad organisatsiooni eesmärkide saavutamist.

Ennekõike peavad eesmärgid olema kajastatud ministeeriumi arengukavas või strateegias. JM-st, KKM-st, KuM-st, SM-st ja SoM-ist on vaid ühel ministeeriumil välja töötatud strateegiline arengukava ning selleks ministeeriumiks on SoM. Kõigil teistel ministeeriumidel tuleb aluseks võtta muud samaväärsed dokumendid, mille alusel on võimalik määratleda ministeeriumi eesmärgid ja neist tulenevad suurimad riskikohad.

Peale strateegiliste dokumentide on riskide määratlemisel ministeeriumides aluseks võetud veel töötajate kogemusi ja struktuuriüksuste ülesandeid (vt tabel 2.5). Siiski võib öelda, et struktuuriüksuste põhimäärused, kus on sätestatud struktuuriüksuste ülesanded, ei ole alati piisavad määratlemaks organisatsiooni strateegilisi eesmärke ohustavaid riske.

Tabel 2.5. Riskide määratlemise alusdokumendid

Min	2003	2004
JM	-	Ametnikud lähtusid oma kogemusest, organisatsiooni eesmärkidest jne.
KKM	Kaardistatakse struktuuriüksuste ülesanded ja tuvastatakse vajalike tegevuste läbiviimist ohustavad riskid, mis takistavad asutustele pandud eesmärkide saavutamist.	Kaardistatakse struktuuriüksuste ülesanded ja tuvastatakse vajalike tegevuste läbiviimist ohustavad riskid, mis takistavad asutustele pandud eesmärkide saavutamist.
KuM	Lähtuvalt ametiülesannetest. Mida kõrgemal positsioonil töötaja, seda laiemalt suutis ta ka riske määratleda.	-
SM	-	Vastavalt Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud metoodilisele juhendmaterjalile ⁹ .
SoM	Hindajate poolt defineeritud üksuse põhiülesanded.	Ministeeriumi strateegia ja (tööplaanis kirjeldatud) meetmed strateegia rakendamiseks.

Allikas: Läbiviidud uurimuse tulemuste põhjal, autori koostatud.

KuM-i riskide hindamise juhendmaterjali kohaselt on riskide määratlemisel strateegilise dokumendi puudumisel soovitatav lähtuda asutuse põhimäärusest, tööplaanidest ja riski mõistest sõltuvalt võimalike tööülesannete täitmist ohustavatest probleemidest. Seega, tuginedes KuM-i riskide hindamise juhendmaterjalis kirjeldatud lähenemisele on igal asutusel võimalik lähtuda riskide määratlemisel oma tegevuse spetsiifikast ning konkreetsetest tegevusvaldkondadest. Magistritöö autori arvates on sellisel riskide määratlemisel siiski oht, et nimetatud dokumendid on väga üldised ning neist tulenevalt ei ole võimalik riske piisava detailsusega välja tuua. Saadud tulemused ei pruugi anda soovitud sisendit organisatsiooni juhtimise parandamiseks ning halvimal juhul võib olla tegemist riskide hindamisse investeeritud ressursside raiskamisega.

⁹ SM vastus annab alust eeldamisele, et riskid määratleti lähtuvalt strateegilistest eesmärkidest. Strateegiline plaan SM-il siiski puudub.

Riskide juhtimine peaks olema ennekõike tulevikku suunatud protsess. See tähendab, et dokumendid, mis riskide määratlemisel aluseks võetakse, peaksid olema võimalikult detailsed ning kajastama organisatsiooni pikaajalisi eesmärke üksikutes tegevusvaldkondades. Mida kaugemale on võimalik riske ette näha, seda suuremad on organisatsiooni võimalused maandada võimalikud ohud õigeaegselt ning saavutada edu ja tegevuse tulemuslikkus pikaajaliselt.

JM-is moodustatakse riskide määratlemiseks töögrupid samadel alustel nagu arengukava koostamiselgi. See tähendab, et töögrupi juht on arengukava valdkonna eest vastutav isik ning töögruppi on kaasatud talituse juhatajad ning muud spetsialistid vastavalt töögrupi juhi ettepanekutele. (Riskide juhtimine Justiitsministeeriumis 2003: 1-2) KuM-i riskide hindamise juhendmaterjalis on sätestatud, et riskide määratlemise etappi tuleks kaasata võimalikult palju asutuse töötajaid, minimaalseks arvestuslikuks kogumiks peaks olema vähemalt 60% ehk 2/3 töötajatest (Riskide hindamise metoodiline juhend 2003: 3-4). SoM-is toovad riske välja töötajad, kes tunnevad valdkonna riske kõige paremini ehk struktuuriüksuste juhid koos töötajaskonnaga (Riskide hindamine Sotsiaalministeeriumis 2003: 5). Seejuures on eraldi märgitud, et ülemised tasemed (juhtkond) väljatoodud riske ei muuda. KKM-is määratlevad riske keskastmejuhid koos asestantsleritega. SM-is oli riskide hindamise läbiviimiseks moodustatud eraldi töögrupp, mida juhtis asestantsler.

KKM-is ja SM-is moodustati lähtuvalt juhendmaterjalist ning riskide iseseisva hindamise metoodikast struktuuriüksuste töötajatest töögrupp, kes määratles riskid, andis neile hinnangu, tõi välja riskide maandamiseks juba rakendatud sisekontrollimeetmed ning kirjeldas täiendavalt vajaminevaid meetmeid riskide maandamiseks. Töögruppide suuruseks oli keskmiselt kuni 5 inimest ning hindamisse olid kaasatud kõik organisatsiooni juhtimistasandid. Täiendavalt viidi KKM-is riskide hindamine läbi kahes etapis, kus esialgu hinnati riske osakondade tasandil ning seejärel juhtkonna tasandil. Suurimaks probleemiks töögruppide moodustamisel oli uurimuse tulemuste põhjal selleks vajalik ajaressurss, et oleks võimalik töögruppide kokkukutsumine kõigile töögrupi liikmetele sobival ajal. Kuna protsess on ka väga aeganõudev, siis on täiesti arusaadav, et kõigile töögrupi liikmetele ei ole protsessis osalemine pingelise töögraafiku tõttu võimalik ja meeltemööda. Kindlasti tuleb siinkohal

arvestada ka teema uudsuse ning riskide hindamise kui uue töökohustusega organisatsiooni liikmete jaoks. Täiendavate töökohustuste lisandumine on organisatsiooni liikmete jaoks sageli problemaatiline ning juhul, kui organisatsiooni liikmetele ei selgitata uute töökohustuste olulisust ja tähtsust, võib tekkida ka teatud vastumeelsus. Selle ennetamiseks viidi KKM-is ning SM-is töögruppide liikmetele läbi koolitus riskide hindamisest. KKM-is saadeti kõigile protsessis osalejatele juhendmaterjal ning selgitav ülevaade protsessist ja selle eesmärkidest. SM-is viidi protsessi läbiviimise kohta läbi presentatsioon-esinemine.

Hoolimata esiletoodud probleemidest suhtusid töögrupi liikmed uurimuse vastuste põhjal riskide hindamise läbiviimisesse siiski pigem positiivselt või positiivselt. Väga hea tulemusena võiks aga esile tõsta seda, et juhtkond suhtus riskide hindamise läbiviimisesse positiivselt. See on heaks baasiks riskide juhtimise kui protsessi rakendamise õnnestumiseks tulevikus.

Kõige paremini on riskide määratlemisel osalejad sätestatud magistritöö autori arvates siiski JM-is ja SoM-is. JM-is on selgelt välja toodud seos organisatsiooni strateegia ja riskide määratlemise (juhtimise) vahel. Samuti on rõhutatud kõigi juhtimistasandite osalemise tähtsust riskide juhtimise protsessis. Täiendavalt on SoM-is rõhutatud kõigi hindajate õigust välja tuua riske, mis nende jaoks kõige olulisemad on, ning et kõrgem tasand ei tohi seda mõjutada ega moonutada. See on väga oluline nõue, kuna kõrgema tasandi juhtidel on alati teatud mõju ja võim oma alluvate üle, mis võimaldab tal soovi korral manipuleerida oma alluvate seisukohtadega ning mõjutada seega ka riskide väljatoomist. Juhul, kui juhil peaks olema midagi varjata, võib riskide määratlemise objektiivsuse mõjutamine kujuneda omakorda väga oluliseks riskiteguriks.

KuM-i nõue, et riskide määratlemisse peaks olema kaasatud vähemalt 60% ministeeriumi töötajatest on uurimistöö autori arvates mõnevõrra ebareaalne ning võib tekitada situatsiooni, kus protsess väljub kontrolli alt. Samuti on väga paljude inimeste arvamuste koondamine ja süstematiseerimine ajaliselt väga ressursimahukas. Reaalsuses on oluline, et protsessi on kaasatud nii palju osalisi, et igast organisatsiooni tegevusvaldkonnast oleks esindatud spetsialisti arvamus.

Eelpool kirjeldatust lähtuvalt võib öelda, et Eesti Vabariigi ministeeriumides kasutatakse riskide hindamisel ühte populaarsemat ja enamlevinud riskide hindamise meetodit – kontrollide ja riskide iseseisvat hindamise meetodit (*control and risk self-assessment*). Viimaste aastate jooksul on nimetatud meetod saavutanud maailmas väga suurt kandepinda ning põhjus, miks see meetod nii populaarseks on saanud, peitub meetodi lihtsuses ja praktilisuses.

Kontrollide ja riskide iseseisev hindamise meetod on alguse saanud Kanadast 80-ndate aastate lõpus. Tulenevalt traditsiooniliste kontrollimehhanismide mittetoimimisest, tekkis vajadus uute, alternatiivsete kontrollimehhanismide väljatöötamiseks. Algselt oligi eesmärgiks välja töötada kontrollimeetod, mille läbi hinnata, kujundada ja anda aru sisekontrollisüsteemist ja seda ohustavatest riskidest, mis võimaldaks viia samaaegselt läbi koolitust sisekontrollisüsteemi olemusest. Kontrollide ja riskide iseseisva hindamise meetod kerkis esile kui üks võimalus usaldusväärse informatsiooni kogumiseks kontrollimehhanismide tõhususe ja riskide hindamiseks organisatsioonis. (Leech, McCuaig 1999: 42)

Kontrollide ja riskide iseseisva hindamise meetodit on aastate jooksul defineeritud väga mitmeti. Keith Wade on välja toonud järgmise definitsiooni: “Kontrollide ja riskide iseseisev hindamine on formaliseeritud, dokumenteeritud ja pühendunud lähenemine, et juhtkond ning kogu organisatsiooni liikmeskond saaks hinnata kontrollisüsteemide tugevust, mis on kujundatud ja rakendatud eesmärkide saavutamiseks ning kaitsmaks riskide realiseerumise eest”. (Wade 1999: 6)

Meetodi olemuse selgitamiseks on Keith Wade välja toonud järgmised meetodile omased põhimõtted:

- **süsteemne mõtlemine** – võimaldab kontsentreeruda organisatsiooni tegevusprotsessidele, eesmärkidele, riskidele, keskkonnale ja kontrollidele;
- **kontrollide hindamine** – süstemaatiline hinnangu andmine kontrollisüsteemidele ning –meetmetele, mis on välja töötatud eesmärkide saavutamiseks hõlmates meetmeid riskide tõrjumiseks ja võimaluste ärakasutamiseks ning ressursside võimalikult optimaalseks ärakasutamiseks (antud juhul on silmas peetud nii tugevaid kui pehmeid kontrole);

- **grupitöö** – meeskonnatöö põhimõtete kasutamine probleemide lahendamisel ja uute võimaluste otsimisel. Siinkohal võib kasutada tehnikaid nagu ajurünnak, organisatsiooni tegevusprotsesside analüüs, arutelud jne. (Wade 1999: 6)

Mõnevõrra täpsem ja selgem definitsioon uurimistöö autori arvates on Glenda Jordan'i poolt välja pakutud definitsioon, mis kõlab järgmiselt: „Organisatsioonid, mis kasutavad iseseisva hindamise meetodit on olemas formaalselt dokumenteeritud protsess, mille käigus juhtkond ja/või hinnatava tegevusfunktsiooniga otseselt seotud töögrupid hindavad protsessi efektiivsust kohapeal ning annavad hinnangu organisatsiooni eesmärkide saavutatavusele“. (Hubbard 2000: 2)

Väljatoodud definitsioon kajastab järgmisi põhimõtteid:

- kontrollide ja riskide hindamist teostavad juhtkond ja töögrupid, mitte ainult siseaudiitorid;
- mõiste *iseseisev hindamine* toob selgelt esile, et protsesse ja organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks protsessidesse integreeritud kontrollide tõhusust hindavad tegevusprotsessidesse kaasatud inimesed ise;
- hinnangu andmine organisatsiooni kõigi eesmärkide saavutatavusele toob esile kontrollide ja riskide iseseisva hindamise meetodi laia ulatuse ning hindamisspektri. See tähendab, et lisaks vastavuse tagamisele õigusaktidega ja varade kindlustatusele on võimalik anda hinnang ka veel säästlikkuse maksimeerimisele, klienditeenindusele jne.

Kontrollide ja riskide iseseisva hindamise metoodika on protsess, mille aluseks on meeskonnatöö ning baasiks situatsioonianalüüs. Meetodi rakendamise käigus identifitseeritakse riskid, hinnatakse nende mõju ja realiseerumise tõenäosust, identifitseeritakse kontrollid ja jälgitakse nende rakendatust **töötajate endi poolt**. (Mitchell: 4) See tähendab, et kontrollide ja riskide hindamise protsessi kaasatakse osalisi erinevatelt või kõikidelt organisatsiooni tasanditelt, võimaldamaks hankida seeläbi informatsiooni süsteemi ning võimalike riskide ja kitsaskohtade kohta kõige otsesemal ja vahetumal viisil. Seejuures on oluline, et protsessi hindajad, kes on samaaegselt ka selle protsessi üheks osapooliks, tunneksid end nõ riski haldajatena (*risk owner*) ning suhtuksid protsessi hindamisse positiivselt.

Enamasti suhtutakse kontrolli ja audiitortegevusse pigem negatiivselt ning selles ei nähta kasu, mida hindamise tulemusena protsessi edasiarendamisel arvesse võtta. Seega, objektiivse ja õige informatsiooni saamiseks on väga oluline, et hindamisse kaasatud organisatsiooni liikmed tunnetaksid kontrolli protsessi, kui midagi positiivset ning et protsessi kaasatuna saavad nad ise protsessi arendamisele kaasa lüüa.

Kontrollide ja riskide iseseisva hindamise protsess algab idee turustamisest ehk *marketing*'ist ja planeerimisest ning lõpeb hindamise läbiviimise ja tulemuste raporteerimisega (Baker, Graham 1996: 2).

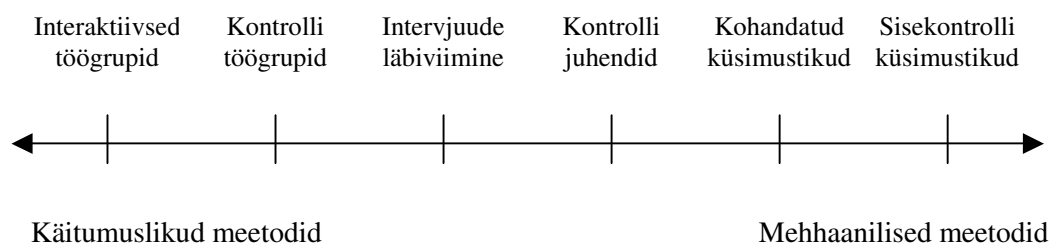
Idee turustamise etapis selgitatakse iseseisva hindamise meetodi olemust ning läbiviimist juhtkonnale. Selgitatakse, milline on juhtkonna vastutus protsessis, kui suures ulatuses on protsessi kaasatud organisatsiooni töötajad ning miks sellist meetodit kasutada soovitakse. Juhtkonna nõusolek ning toetus kontrollide ja riskide iseseisva hindamise läbiviimisel on olulise tähtsusega ning see võib mõjutada hindamise läbiviimist ja selle tulemusi. Kuivõrd protsessi on kaasatud palju erinevaid inimesi erinevatelt organisatsiooni tasanditelt, siis on hindamise edukaks ja tulemuslikuks läbiviimiseks vajaliku ajaressursi läbimõeldud planeerimine väga suure tähtsusega. Samuti tuleb enne tegelikku hindamise läbiviimist kindlustada, et protsessis osalejatel on olemas vajalikud teadmised hindamise läbiviimiseks. Ühelt poolt on kontrollide ja riskide iseseisva hindamise eduka läbiviimise eelduseks põhjalikud teadmised hinnatavatest protsessidest, kuid teiselt poolt on vajalikud teadmised riskide hindamise metoodikast. Siinkohal tuleb esile koostöö tähtsus ja vajalikkus organisatsiooni siseauditi osakonnaga, kel on vajalikud teadmised olemas ning kes saab kontrollide ja riskide hindamisel organisatsiooni liikmeid aidata.

Kontrollide ja riskide hindamise läbiviimiseks tegelikkuses on mitmeid võimalusi. Valiku tegemist, millist konkreetset meetodit kasutada, mõjutavad mitmed asjaolud. Nendeks asjaoludeks võivad olla näiteks järgmised (Hubbard 2000: 14):

- organisatsiooni tegevusvaldkonna spetsiifika;
- siseauditi üksuses olemasolevad teadmised ja kogemused mingi konkreetse organisatsiooni tegevusprotsessi auditeerimisel;
- juhtkonna suhtumine ja toetus erinevate auditi meetodite rakendamisse;

- kontrollide ja riskide läbiviimisega seotud kulud;
- siseauditi üksuses olemasolevate ressursside olemasolu.

Hindamise läbiviimiseks võib kasutada erinevaid meetodeid:



Joonis 2.1. Kontrollide ja riskide iseseisva hindamise läbiviimise meetodid (McNamee 2005f: 4).

Nagu joonisel välja toodud, võib meetodeid reastada skaalal “käitumuslikud – mehhaanilised”. Käitumuslikud meetodid on hindajatega pigem otsese, vahetu kontakti saavutamisele suunatud ning mehhaanilised hindajatega pigem kaudse kontakti saavutamisele suunatud meetodid.

Kokkuvõtvalt võib väljatoodud meetodeid liigitada järgmiselt kaheks – töögrupi tööol baseeruv meetod ning küsimustike kasutamisel ja intervjuude läbiviimisel baseeruv meetod. Järgnevalt on käsitletud mõlema meetodi eripärasid ja põhimõtteid.

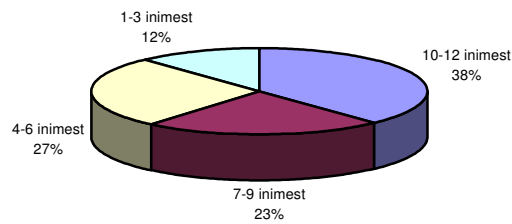
Töögrupi tööol baseeruva meetodi korral kutsutakse hindamiseks kokku spetsiaalsed töögrupi koosolekud, mille käigus arutatakse interaktiivselt olemasolevaid probleeme, riske ja kontrollisüsteemi tõhusust eesmärkide saavutamisel (Hubbard 2000: 14). Neil M. Brown, riskikonsultant Ontariost, on väljendanud töögrupi tööol baseeruva meetoodika väärtust kui “mõtete ja ideede vahetamisest saadavat kasu, mille tulemusena on võimalik kujundada ühtne lähenemine” (Avoiding the pitfalls... 2004: 1). Töögrupi juhi roll kuulub tavaliselt organisatsiooni siseauditi üksusele, kes on hindamisprotsessi läbiviimisel abistavaks funktsiooniks ehk kaasaaitajaks (*facilitator*). (Hubbard 2000: 14) Arnie Skelton on siinkohal defineerinud kaasaaitamist järgmiselt: “Kaasaaitamine tähendab ühe grupi ideede, kogemuste ja uskumuste esiletoomist nii, et grupp jõuab järelduste ja otsusteni, mis on tõesti nende endi omad ning mille eest nad on võimelised ja valmis vastutust kandma” (Skelton 1999: 177). Seega, kui töögrupi liikmete

ülesandeks on kirjeldada hinnatavat protsessi, pakkuda välja ideid ning võimalikke lahendusi, argumenteerida, analüüsida ja arutada, leppida kokku edaspidistes tegevusplaanides ning võtta vastuvõetud otsuste eest vastutus, siis kaasaaitaja roll protsessis on aidata töögrupi liikmetel väljatoodud ülesanded ka saavutada. Organisatsiooni siseaudiitorid saavadki siinkohal kaasa aidata nii ekspertabi andes, kui eksperdid riskide hindamise valdkonnas, kui ka töögruppi ning kogu hindamisprotsessi juhtides. On väga oluline, et töögrupi töö oleks eelnevalt põhjalikult läbi planeeritud, struktureeritud ning töögrupi liikmed hoiaksid kinni teatud reeglitest nagu ajaline piirang, kontsentreeritus teemale jne. (Skelton 1999: 179-184)

Töögruppide kasutamisel hindamise läbiviimisel tuleb kindlasti järgida teatud kindlaid reegleid. Näiteks ei tohiks töögruppide suurus olla rohkem kui 13-15 inimest ning koosolek ei tohiks kesta kauem kui neli tundi koos vaheaegadega. (Hubbard 2000: 14-15) Inglismaal 1997. aastal läbi viidud uurimuse käigus, mille raames uuriti töögruppide töö põhineva meetodi kasutamist, selgus, et kõige enam olid eelistatud töögrupid, mille suuruseks oli 10-12 inimest (Clark 1999: 96) (vt joonis 2.2).

Töögrupi optimaalne suurus võib sõltuda mitmetest erinevatest teguritest:

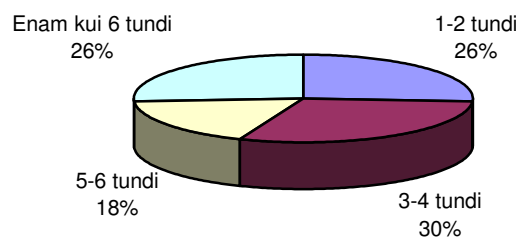
- soov kaasata protsessi nii palju inimesi kui võimalik. See on võimalik organisatsioonides, kus kontrollide ja riskide iseseisva hindamise meetod on täielikult omaks võetud ning ta moodustab ühe osa organisatsiooni kultuurist. See tähendab, et on olemas juhtkonna täielik toetus;
- soov mitte halvata organisatsiooni tegevusprotsesside normaalset tööd;
- soov kaasata hindamise protsessi võimalikult vähe inimesi, arvestades samal ajal asjaoluga, et kaasatud oleksid hinnatavat valdkonda hästi tundvad eksperdid. Antud juhul soovitakse saavutada parimat tulemust võimalikult väikese töö- ja ajakuluga organisatsiooni jaoks. (Clark 1999: 96)



Joonis 2.2. Eelistatuimad töögruppide suurused (Clark 1999: 96).

Liiga suurte töögruppide puhul on oht, et ei ole tagatud inimeste ausus probleemide väljatoomisel, objektiivsus, vaba suhtlemine ja töögrupi töös aktiivne kaasalöömine. Suured grupid võivad inimesi mõjutada vaikima ja mitte kaasa rääkima, nagu ka probleeme ja võimalikke riskikohti mitte välja tooma (Hubbard 2000: 15).

Liiga kaua kestvad koosolekud on aga väga väsitavad ja kurnavad, mistõttu töögruppide töö efektiivsus langeb ning nende nõ venitamisel ei ole enam kasutegurit. Kindlat reeglit siiski, kui kaua üks töögrupi koosolek kesta võiks, ei ole. Enamasti sõltub koosoleku kestus koosoleku aluseks olevast teemast ning valdkonna ulatusest, mida ühe koosolekuga käsitleda soovitakse. (Clark 1999: 97) Loomulikult omab rolli ka see, kui palju on juhtkond ja vajadusel ka vahetud juhid nõus loovutama oma töötajate tööaega. Juba eelnevalt mainitud uurimuse kohaselt, eelistasid küsitletavad töögrupi koosolekute kestust, mis on välja toodud joonisel joonis 2.3.



Joonis 2.3. Eelistatuimad töögrupi koosolekute kestused tundides (Clark 1999: 97).

Kõige keerulisemaks võib aga kujuneda küsimus, kes peaksid töögrupi koosolekutest osa võtma ning kas juhtkond peaks neist osa võtma või pigem mitte? Juhtkonna osalusel

töögrupi koosolekutel on omad eelised ja puudused. Ühelt poolt näitab see juhtkonna positiivset suhtumist ning soovi kaasata organisatsiooni liikmeid organisatsiooni arendustegevusse, kuid teisalt võib see pärssida koosolekul osalejate avatust ning tõeliste probleemide väljatoomist. (Clark 1999: 99-100)

Küsimustike kasutamise ja intervjuude läbiviimise meetodi eelisteks on vajaduse korral anonüümsuse tagamine ning jah/ei vastuste analüüsimise lihtsus. Loomulikult võib küsimustike koostamisel kasutada ka avatud küsimusi, millele on võimalik vastata pikemalt ja põhjalikumalt. Seega, küsimustikke on mõttekas kasutada eelkõige siis, kui organisatsiooni õhkkond ei ole piisavalt vaba ja avatud, et organisatsiooni liikmed räägiksid oma tööst vabalt ja ilma midagi kartmata ning tooksid välja tõelisi probleemkohti. Samuti on küsimustikke otstarbekas kasutada juhul, kui hindamise läbiviimiseks vajalik ajaressurss on piiratud ja/või informatsiooni on vaja saada kiiresti. (Hubbard 2000: 16-17) Küsimustike koostamisel on oluline, et küsimused oleksid koostatud selgelt, nad oleksid üheselt mõistetavad ning vastaja saaks neist aru. Vastasel juhul ei ole tagatud õige ning järelduste tegemiseks vajaliku informatsiooni saamine.

Seejärel, kui kontrollide ja riskide iseseisev hindamine reaalselt läbi on viidud, koostatakse saadud tulemuste põhjal aruanne juhtkonnale. Kuivõrd organisatsiooni siseauditi üksusel on kontrollide ja riskide iseseisva hindamise läbiviimisel reeglina juhendaja ja järelevalvaja roll, siis on siseauditi üksuse ülesandeks ka aruande ja läbiviidud töö kvaliteedi hindamine. (Baker, Graham 1996: 2) Kokkuvõttev ülevaade kontrollide ja riskide iseseisva hindamise metoodikast on toodud lisas 1.

Kontrollide ja riskide hindamise läbiviimisel saab seega nüüdseks rääkida juba traditsioonilisest lähenemisest ning uuest, iseseisva hindamise metoodikat kasutavast lähenemisest. Sisuliselt on uus lähenemine traditsioonilise lähenemise täiendatud metoodika, sest kontrollifunktsiooniga on hõlmatud lisaks juhtkonnale ja siseaudiitoritele ka organisatsiooni töötajaskond kõikidelt organisatsiooni tasanditelt ja kõikidest funktsioonidest. Kontrollide ja riskide iseseisev hindamine aitab töötajal tuvastada riske, mis on seotud tema tööloiguga püstitatud eesmärgi saavutamise, hinnata, kas olemasolevad kontrollielemendid on piisavad, vähendada ebaotstarbekate või dubleerivate kontrollielementide hulka ning määratleda, kas ja millised muutused on vajalikud. (Vitsut *et al* 2000: 32)

Kontrollide ja riskide iseseisva hindamise meetodi erinevused traditsioonilisest lähenemisest on välja toodud järgmises tabelis:

Tabel 2.6. Traditsioonilise riskide hindamise läbiviimise meetodi ning kontrollide ja riskide iseseisva hindamise meetodi võrdlus

Traditsiooniline lähenemine	Iseseisev hindamise meetod
Personali juhitakse kohustuste jagamise kaudu;	Töötajatele delegeeritakse õigusi, volitusi ja vastutust;
Juhtimine toetub peamiselt väljatöötatud eeskirjadele ja protseduurireeglitele;	Juhtimine toetub suures osas organisatsiooni sisesele õppimiskultuurile, elukestvatele täiendusprotsessile;
Kontrollialast väljaõpet saab kitsas ring spetsialiste;	Kontrollialasel väljaõppel osaleb lai ringkond töötajaid;
Arvestatakse kitsa ringi juhtkonna, nõunike huvidega;	Arvestatakse lisaks juhtkonna huvidele ka töötajate, pakutavate teenuste tarbijate (isikute) ja teiste seotud osapoolte huvidega;
Hindamisel keskendutakse peamiselt nn „kõvadele“ varadele ja kontrollidele;	Hindamisel võetakse arvesse ka nn „pehmeid“ varasid ja kontrole;
Siseaudiitoreid ja organisatsiooniväliseid spetsialiste peetakse põhilisteks riskisituatsioonide analüüsijateks.	Kontrollide ja riskide hindamise protsessi on kaasatud organisatsiooni personal kõikidelt organisatsiooni tasanditelt ning kõikidest tegevusfunktsioonidest. Siseaudiitorid on protsessi kaasatud pigem kui nõustajate ja koolitajatena hindamise läbiviimisel.

Allikas: Vitsut *et al* 2000: 35; Hubbard 2000: 3.

Vastutus kontrollide ja riskide hindamise protsessis traditsioonilise lähenemise ning iseseisva hindamise meetodi korral on seega jagunenud erinevalt. Traditsioonilise lähenemise korral on vastutus riskide hindamise eest juhtkonnal koostöös siseauditi üksusega. Uue lähenemise korral vastutavad riskide tuvastamise, kontrollisüsteemide ülesehituse, arendamise ja juurutamise eest aga juhtkond koos kogu organisatsiooni töötajaskonnaga. Vastutuse jagunemine erinevate meetodite korral on välja toodud tabelis 2.7.

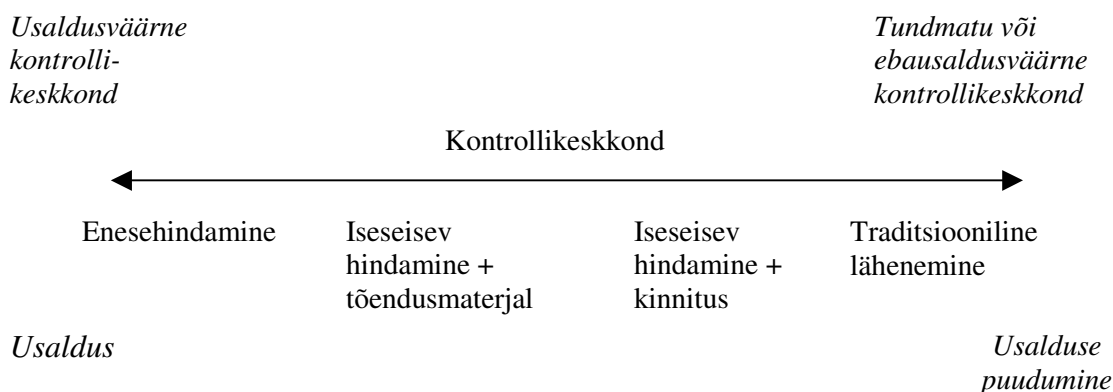
Tabel 2.7. Vastutus riskide hindamise läbiviimisel traditsioonilisel riskide hindamise meetodil ning kontrollide ja riskide iseseisva hindamise meetodil

Tegevused	Traditsiooniline lähenemine	Iseseisev hindamise meetod
-----------	-----------------------------	----------------------------

Eesmärkide püstitamine	Juhtkond	Juhtkond
Riskide juhtimine	Juhtkond	Juhtkond
Kontrollimehhanismide tõhususe hindamine	Juhtkond	Juhtkond
Kontrollide ja riskide hindamine	Audiitorid	Töögrupid
Aruandlus	Audiitorid	Töögrupid
Järelevalve kontrollide ja riskide hindamise läbiviimise üle	Audiitorid	Audiitorid

Allikas: Hubbard 2000: 5.

Küsimusele, millal kasutada organisatsiooni sisekontrollisüsteemi hindamisel traditsioonilist lähenemist ning millal uut, kontrollide ja riskide iseseisvat hindamise meetodit, püüab selgitada järgmine joonis:



Joonis 2.4. Kontrollide ja riskide hindamise erinevad lähenemised (Mitchell 2005: 16).

Nagu jooniselt nähtub, on mõttekas kasutada iseseisva hindamise meetodit keskkonnas, kus üldine riskitase on madalam. Tundmatus või ebausaldusväärnes kontrollikeskkonnas on mõttekas riskide hindamine läbi viia siseauditi üksuse poolt, kuna antud juhul on siseauditi üksuse kompetents riskide hindamise läbiviimisel suurem kui oleks protsessi kaasatud spetsialistidel.

Nagu kõigil meetoditel on ka sellel hindamise meetodil omad eelised ja puudused. Järgnevalt on välja toodud mõningad olulisemad neist, mis kontrollide ja riskide iseseisva hindamise meetodi kasutamisega kaasneda võivad.

Kontrollide ja riskide iseseisva hindamise meetodi **eelisteks** on (Sawyer *et al* 2003: 426-428):

- Meetod võimaldab organisatsiooni liikmetel paremini aru saada ja mõista oma vastutust ja kohustusi efektiivse ja tõhusa kontrollisüsteemi väljatöötamisel ja riskide juhtimisel. Kontrollide ja riskide iseseisva hindamise meetod hõlmab endas ka koolitustegevust kontrollide ja riskide olemusest ning nende hindamisest, mistõttu mõistavad organisatsiooni liikmed paremini riskide juhtimise olulisust.
- Läbi vahetu osalemise riskide hindamise protsessis, mõistavad töötajad paremini organisatsiooni ja/või tema allüksuse eesmärgi ja sisekontrollisüsteemi rolli nende saavutamisel.
- Meetod motiveerib organisatsiooni liikmeid aktiivsemalt kaasa lööma kontrollisüsteemi väljatöötamises ja edasiarendamises, kuna organisatsiooni liikmed tunnevad end kui riski haldajatena. Samuti on protsessi kaasatud organisatsiooni liikmetel paremad teadmised organisatsiooni tegevusprotsessidest, mistõttu oskavad nad anda häid nõuandeid, kuidas probleeme lahendada või riske maandada. Audiitorite poolt auditi tulemusena tehtud soovitused ei pruugi olla alati parimad ning nende rakendamine võib tekitada organisatsioonis täiendavaid pingeid ja arusaamatusi. Seetõttu on oluline, et soovituste tegemisel organisatsiooni tööprotsesside parandamisse oleksid kaasatud ka hinnatavate protsessidega seotud inimesed.
- Meetod parandab informatsiooni liikumist organisatsiooni erinevate tasandite vahel, kuna hindamisse on kaasatud organisatsiooni liikmeid erinevatelt organisatsiooni tasanditelt.
- Kontrollide ja riskide iseseisva hindamise meetodi kasutamine aitab koolitada organisatsiooni personali kontrollide ja riskide analüüsimise ja raporteerimise valdkonnas, kuna meetod võimaldab parandada teadlikkust kontrollide toimimise kohta terves organisatsioonis.

Meetodi peamiseks **puudusteks** on (Sawyer *et al* 2003: 426-428):

- Inimesed ei pruugi olla vastuvõtlikud uutele muudatustele ning ei ole huvitatud uute teadmiste omandamisest ja uute meetodite kasutuselevõtust.

- Juhtkond ei ole veendunud, et organisatsiooni liikmed kõikidelt organisatsiooni tasanditelt on võimelised ja oskavad hinnata riske ning teha parandusettepanekuid kontrollisüsteemi täiendamiseks.
- Meetodi rakendamine on liialt kulukas, kuivõrd inimesi on vaja täiendavalt koolitada ning hindamisprotsessis osalemine hõivab inimeste tööajast väga suure osa. Hindamise läbiviimiseks vajalik ajaressurss võib kujuneda väga oluliseks takistavaks teguriks kontrollide ja riskide iseseisva hindamise läbiviimisel, kuivõrd igapäevaste töökohustuste täitmine hõivab niigi juba väga suure osa inimeste tööajast. See tähendab, et meetodi kasutamine ei ole enam kuluefektiivne ja organisatsioonile otstarbekas.
- Hindamise tulemusena saadud andmed võivad olla kasutamatud, kuivõrd hindajateks olid ebakompetentsed inimesed või ei olnud nad organisatsiooni tegevusprotsessi analüüsimisel ja hindamisel ausad ja avameelsed.
- Organisatsiooni siseauditi üksusel puuduvad teadmised meetodi rakendamiseks vajaliku koolituse läbiviimiseks. Samuti võib probleemiks osutuda puuduvad oskused ja kogemused juhendajana hindamisprotsessi läbiviimisel.

Kontrollide ja riskide iseseisva hindamise meetod on olnud aluseks ka juhendmaterjali “Riskide hindamine Eesti avaliku sektori asutustes” väljatöötamisel. Juhendmaterjali rakendamise edukust praktikas (Eesti kontekstis) ning sellega seonduvaid võimalikke probleeme käsitletakse magistritöö teises peatükis.

2.4.2. Riskide hindamine ja prioritseerimine

Pärast seda, kui riskid on määratletud, tuleb hakata neid hindama. JM-is viiakse määratletud riskide hindamine läbi töögrupi liikmete poolt individuaalselt. Välistatud ei ole ka töögrupiga koos hindamine. SM-is toimub hindamine kantsleri ja KKM-is asekanclerite tasandil ning SoM-is hindab riske tippjuhtkond. KuM-i riskide hindamise juhendmaterjali kohaselt hindab vähemalt 3 juhti (võtmeisikut). Ainsana kõigest väljatoodud ministeeriumitest kaasatakse KuM-is riskide hindamise protsessi vajadusel ka siseaudiitor. Magistritöö autori arvates ei ole see kõige parem lahendusvariant, kuna

sellisel juhul võib siseaudiitori sõltumatus hilisemate auditi toimingute teostamise käigus saada kahjustatud.

Riske hinnati ministeeriumides lähtuvalt järgmistest kriteeriumitest ning skaalal:

Tabel 2.8. Riskide hindamise kriteeriumid ja hindamisskaala

Min	Kriteerium	Skaala
JM	Tõenäosus ja mõju	1-5
KKM	Tõenäosus ja mõju	1-5
KuM	Tõenäosus ja mõju	1-5
SM	Tõenäosus, mõju ja sisekontrollisüsteemi tugevus (vastavalt juhendmaterjalile “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes”)	1-5 ning sisekontrollisüsteemi osas 1-3
SoM	Tõenäosus, mõju ja sisekontrollisüsteemi tugevus (vastavalt juhendmaterjalile “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes”)	1-5 ning sisekontrollisüsteemi osas 1-3

Allikas: Ministeeriumide riskide juhtimise juhendmaterjalide alusel, autori koostatud.

Juhendmaterjali “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes” on riskide esinemise tõenäosuse, mõju ja olemasolevate sisekontrollisüsteemi meetmete hindamise skaala ja iga üksiku hinde tähendus väga täpselt lahti selgitatud. Ülevaade neist on esitatud tabelis 2.9.

Nagu tabelist 2.8 nähtub, hinnati riskide realiseerumist muuhulgas ka lähtuvalt sisekontrollisüsteemi tugevusest eraldi kolmanda kriteeriumina vaid SM-is ja SoM-is. Magistritöö autor eeldab siiski, et ka teistes ministeeriumides arvestati riskidele hinnangut andes olemasoleva sisekontrollisüsteemi meetmete tugevusega, kuid see oli pigem alateadlik tegevus ning mitte nii formaalselt kirjendatud. Näiteks on JM-i riskide hindamise juhendmaterjalis välja toodud, et riske hinnatakse kolmes skaalas – mõju, tõenäosus ja olemasoleva meetme tõhusus. Olemasoleva meetme tõhususe all on silmas peetud olemasolevate sisekontrollimeetmete efektiivsust riskide maandamise seisukohast lähtuvalt. (Riskide juhtimine Justiitsministeeriumis 2003: 2)

Eelpool toodust lähtuvalt võib siiski järeldada, et riskide hindamise teoreetiline käsitlus on kõige paremini ellurakendunud SoM-is. Selle tulemusena on riskide hindamine andnud kindlasti ka paremaid tulemusi, kuna riskide hindamise käigus on juba olemasolevatele sisekontrollisüsteemi elementidele täiendavat tähelepanu pööratud ja

nn skoori arvutamisel on see eraldi osakaaluna arvesse läinud. See võimaldab anda riskile täpsema ja realistlikuma hinnangu.

Tabel 2.9. Riskide esinemise tõenäosuse, mõju ja sisekontrollisüsteemi meetmete hindamise skaala

Kriteerium	Hinne	Hinnang	Kokkuleppeline tähendus
Riskide esinemise tõenäosus	1	Tähtsusetu mõju	Riski avaldumine on praktiliselt võimatu
	2	Vähene mõju	Riski avaldumine on teoreetiliselt küll võimalik, kuid praktilisi juhte on üksikud
	3	Oluline, aga kontrollitav	Riski avaldumise tõenäosust toetavad mõningad tõendusmaterjalid
	4	Kahjustav mõju	Riski avaldumise tõenäosust toetavad selged tõendusmaterjalid
	5	Äärmiselt kahjutoov	Risk on juba avaldunud või on vältimatu riski avaldumine tulevikus
Riskide mõju	1	Tähtsusetu mõju	Riski avaldumisel ei ole käimasolevaid ja planeeritavad tegevused häiritud
	2	Vähene mõju	Riski avaldumisel on küll tegevused häiritud, kuid see ei põhjusta täiendavate ressursside vajadust
	3	Oluline, aga kontrollitav	Riski avaldumisel on tegevused oluliselt häiritud, kuid see ei põhjusta eesmärkide mittesaavutamist
	4	Kahjustav mõju	Riski avaldumisel on tegevused oluliselt häiritud ning eesmärkide saavutamiseks on vaja oluliselt lisaressursse
	5	Äärmiselt kahjutoov	Riski avaldumisel ei ole seatud eesmäärke võimalik saavutada
Olemasolevad sisekontrollisüsteemi meetmed	1	Tõhus	Sisekontrollisüsteemi meetmete täiendamine/uuendamine ei ole hetkel vajalik
	2	Parandamist vajav	Sisekontrollisüsteemi meetmed on küll olemas, kuid need vajavad ülevaatamist ja uuendamist
	3	Nõuetele mittevastav	Sisekontrollisüsteemi meetmed kas puuduvad üldse või vajalikud on kohesed olemasolevate sisekontrollisüsteemi meetmete olulised täiendused

Allikas: Riskide hindamine avaliku... 2004: 11-12.

Pärast riskiskooride arvutamist prioritseeritakse nad lähtuvalt potentsiaalsest kahjust, mis nende realiseerumisel tekkida võib. Hindamise tulemusena koondati kõik riskid ühtsesse tabelisse ning reastati nad leitud skoori alusel lähtuvalt kõige riskantsematest riskidest kõigis ministeeriumides. Kokkuvõtte riskide hindamise tulemustest koostas valdavalt ministeeriumi siseauditi üksus. Tulemused olid aluseks ka siseauditi üksuste järgmise aastase tööplaani koostamisel. Äramärkimist väärib magistritöö autori arvates

ka see, et JM-is esitati tööplaani projekt juhtkonnale, kes valis võimalikest teemadest välja need, mis tundusid neile olulised ja mis lülitati osakondade tööplaanidesse ning mille läbi osales juhtkond ka juba riskide maandamistegevuste otsustamisel. (vt lisa 4) Antud kohal võib öelda, et põhimõtteliselt on tegemist juba riskide juhtimisega, kuna maandamistegevused on integreeritud organisatsiooni tööplaanidesse ning nende rakendumist reaalsuses hinnatakse läbi tööplaanide täitmise.

2.4.3. Riskide maandamine ja monitooring

Riskide hindamise tulemusena töötati ministeeriumides välja riskide maandamise tegevuskava ehk plaan, kuidas ning kelle vastutusel riske maandama hakatakse. Näiteks on JM-il riskide maandamistegevuste määratlemiseks välja töötatud vastav vorm, mille täitmine kuulub juhtkonna pädevusse. Vorm on välja toodud tabelis 2.10.

Tabel 2.10. JM-i vorm riskide maandamiseks

Arengukavas sätestatud eesmärk	Risk	Riski skoor	Otsus	Planeeritav kontrolli meede	Vastutaja ja tähtaeg
Eesmärk	Riski kirjeldus	Osakondades hinnatud skoor	Maandatakse/ jälgitakse/ ei maandata	Kirjeldus	Osakond / talitus / kuupäev
Eesmärk 1	...	...	...	...	...
Eesmärk 2	...	...	...	...	...

Allikas: Riskide juhtimine Justiitsministeeriumis 2003: 6.

Väljatoodud tabel on väga heaks instrumendiks riskide maandamiseks ja juhtimiseks, kuna tegemist on ametliku dokumendiga, milles on ära määratletud riskide maandamise eest vastutavad isikud ning kuupäev, mis ajaks riski maandamiseks vajalikud meetmed rakendatud peavad olema. Vastutajate ja tähtaegade mitterääramisel võib juhtuda, et keegi ei tunne end konkreetse riski maandamise eest vastutajana ning tulemuseks on, et vajalikud kontrollimeetmed jäävad rakendamata.

Analoogselt määratakse riskihaldaja ehk riski maandamise eest vastutav isik ka KuM-is ja SoM-is (Riskide hindamine Sotsiaalministeeriumis 2003: 5; Kultuuriministeerium 2003: 6). Huvitav on siinkohal aga asjaolu, et KuM-is koostab riskide hindamisest

kokkuvõtte koos soovitustega riskide maandamiseks ministeeriumi juhile, kes vajadusel arvestab saadud tulemustega riskide haldamise tegevuskava väljatöötamisel, organisatsiooni siseauditi üksuse juht. Kuivõrd riskide juhtimine on eelkõige siiski juhtkonna ülesanne, siis peaks ka juhtkond olema eelkõige see, kes määratleb maandamistegevused. Seega, ei ole KuM-is sätestatud kord magistritöö autori arvates kõige parem ning siseauditi üksusele on määratud liiga suur vastutus riskide juhtimise protsessis. See ei ole kooskõlas siseauditi üksuse standardite ja tööülesannetega ning samuti ka COSO ERM raamistikuga väljapakutuga. Reaalselt koostati riskide maandamise tegevuskava küsitluse tulemuste põhjal tabelis 2.11 toodud ministeeriumides.

Tabel 2.11. Riskide maandamise tegevuskavade koostamine

Min	Maandamismeetmed
JM	Kuna riske hinnati vaid siseauditi üksuse initsiatiivil tööplaani koostamiseks, siis maandatud saavad osaliselt ehk need riskid, mida juhtkond otsustas aktsepteerida tööplaanitegevustena. Ülejäänud tegevustele siseauditi üksusel ressursi ei jätku ning seega ei tegeleta nendega edasi ka süstemaatiliselt. Lähtuvalt riskide hindamise kui protsessi läbiviimisest koostöös ametnikega erinevatelt organisatsiooni tasanditelt võib loota, et ametnikud hakkasid ka ise riskide maandamisele kui vajalike tegevuste rakendamisele mõtlema.
KKM	Riskide maandamise tegevused lülitati osakondade tööplaanidesse. Eraldi riskide maandamise tegevuskavasid välja ei töötatud.
KuM	Riskide maandamise tegevuskava koostamist loodetakse saavutada 2005. aastal läbiviidava riskide hindamise tulemusena. Senini seda koostatud ei ole.
SM	Kinnitatud riskide maandamise tegevuskava ei ole.
SoM	Kui riske otsustati maandada, kajastusid meetmed nende maandamiseks osakondade tööplaanides.

Allikas: Läbiviidud uurimuse tulemuste põhjal, autori koostatud.

Nagu küsimustikule antud vastustest selgub, sõltub riskide maandamiseks vajalike meetmete rakendamine siiski väga suures ulatuses juhtkonna suhtumisest riskide juhtimise läbiviimisesse. Siseauditi üksus saab küll lülitada olulisemad teemad oma aastasesse auditi tööplaani, kuid ülejäänud riskid võivad suures osas jääda katmata ning seega ka maandamata. Magistritöö autori arvates on selline käitumisviis siiski suhteliselt vastutustundetü, kuivõrd riskid on määratletud ning neile kui potentsiaalsetele kahjuallikatele tähelepanu suunatud, kuid nendega ei tegeleta ning neid ei juhita (maandata). Võimaluse korral tuleks meetmed riskide maandamiseks lülitada osakondade tööplaanidesse ning määratleda vastutajad, kes peavad tagama riskide

maandamiseks vajalike meetmete rakendumise ka reaalsuses eesmärgiga maandada või likvideerida riskid. Loomulikult eeldab see kinnitatud riskide maandamise tegevuskavade olemasolu, kuivõrd vastasel korral puudub igasugune ülevaade olemasolevatest riskidest, nende maandamiseks valitud metoodikatest ja selle eest vastutavatest isikutest.

Küsimustiku vastuste põhjal selgus, et ainsana kajastusid riskide maandamiseks vajalikud meetmed SoM-i ja KKM-i osakondade tööplaanides. Siiski ei ole neis ministeeriumites välja töötatud eraldi riskide maandamise tegevuskava, mistõttu võib olla raskendatud ülevaate saamine riskide maandamiseks ettevõetud tegevustest järelevalve teostamisel.

Järelevalvet riskide maandamise üle teostatakse ministeeriumides osakondade tööplaanide kaudu. Kui riskide maandamiseks vajalikke meetmeid ning tegevusi ei ole osakondade tööplaanidesse lülitatud, siis ei ole võimalik teostada ka järelevalvet ning võib järeldada, et sisuliselt jäävad riskid maandamata. Ülevaate riskide maandamise üle teostatavast järelevalvest Eesti Vabariigi ministeeriumides annab tabel 2.12.

Lähtuvalt SoM-is väljatöötatud juhendmaterjalist riskide hindamise läbiviimiseks on vastutus järelevalve teostamiseks riskide maandamise üle määratud juhtkonnale. Juhtkonna osalus järelevalve teostamisel riskide maandamise üle on väga oluline, kuna ka alumised tasandid saavad teostatud tegevustele otsest vastukaja. Vastasel juhul, kui juhtkond ei reageeri ega väärtusta erinevate juhtimistasandite pingutusi ja ettevõetud meetmeid riskide maandamiseks, võivad alumised juhtimistasandid kaotada huvi riskide maandamise vastu ning võib juhtuda, et organisatsioonis ei hakka toimuma ka riskidepõhine juhtimine ning ametnikud teevad seda, mida neil kästakse teha. Ametnike motivatsiooni ise midagi teha ning seeläbi organisatsiooni juhtimisele kaasa aidata ei tohiks juhtkonna tasandil alahinnata. Seega on väga oluline, et erinevad juhtimistasandid saaksid teostatud tegevuste kohta vastukaja ka juhtkonnalt.

Tabel 2.12. Monitooring riskide maandamise üle

Min	Seire teostamine
JM	Kuna süstemaatilist hindamist ei teostata, siis ei toimu ka seiret.
KKM	Tööplaanide täitmise aruandluse kaudu kord kuus.
KuM	Seiret ei teostata.

SM	Seiret ei teostata.
SoM	Läbi tööplaani täitmise aruandluse kord kvartalis.

Allikas: Läbiviidud uurimuse tulemuste põhjal, autori koostatud.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et üldjoontes on riskide hindamise juhendmaterjalide välja töötamisel järgitud käesoleva magistritöö teises peatükis esile toodud COSO ERM raamistikuga väljapakutud teoreetilist käsitlust riskide juhtimise teostamiseks, kasutades selleks erinevate juhtimistasandite kaasamist riskide juhtimise protsessi. Võrdluseks on tabelis 2.13 välja toodud COSO ERM metoodika ja Eesti avaliku sektori riskide hindamise juhendmaterjalides väljapakutud metoodika. Juhendmaterjalide pealkirjades kajastatud viited riskide hindamise tegevusele on seega mõnevõrra ekslikud, kuna tegelikkuses käsitlevad need oluliselt laiemat temaatikat kui vaid riskide hindamine.

Nagu tabelist 2.13 nähtub, on metoodikad suures osas sarnased ning juhendmaterjalide väljatöötamisel on lähtutud COSO ERM metoodikast. Siiski on väljatoodud metoodikatel ka mõningaid erinevusi. Nimelt ei ole juhendmaterjalides pööratud eraldi tähelepanu organisatsiooni sisekeskkonna hindamisele, eesmärkide püstitamisele ning informatsiooni ja kommunikatsiooni tõhusale toimimisele. Siinkohal tuleb kindlasti välja tuua, et kui COSO ERM on kompleksne riskide juhtimise raamistik, mis algab juhtkonna tasandilt ning määratleb ka juhtkonna ülesanded protsessis, siis käesolevas peatükis käsitletud juhendmaterjalid on eelkõige suunatud kasutamiseks asutuste siseaudiitoritele riskide hindamise läbiviimiseks. Siiski võib väita, et juhendmaterjalide kohaselt hinnatakse organisatsiooni sisekeskkonda kaudselt konkreetsetele riskidele hinnangut andes (olemasolevad sisekontrollisüsteemi meetmed) ning kontrolli teostatakse läbi osakondade tööplaanide täitmise jälgimise. Täielikult on aga juhendmaterjalidest välja jäänud eesmärkide püstitamise etapp, kuivõrd eesmärkide püstitamine on otseselt seotud organisatsiooni juhtimise ja pikaajaliste strateegiliste arengukavade väljatöötamisega, mis kuulub eelkõige juhtkonna pädevusse ning otsustusvaldkonda. Samuti ei ole tähelepanu pööratud informatsiooni ja kommunikatsiooni liikumise etapile protsessis ning magistritöö autori arvates võiks juhendmaterjale selles osas täiendada, kuivõrd tagasiside andmine on riskide juhtimise protsessis väga olulise tähtsusega.

Tabel 2.13: COSO ERM metoodika võrdlus juhendmaterjaliga “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes”

Etapp	COSO ERM	Riskide hindamise juhendmaterjalid Eesti Vabariigi ministeeriumides
1	Organisatsiooni sisekeskkonna hindamine.	-
2	Eesmärkide seadmine.	-
3	Sündmuste määratlemine.	Riskide määratlemine organisatsiooni põhiülesannete suhtes.
4	Riskide hindamine.	Riskide hindamine etteantud kriteeriumite põhjal.
5	Riskide maandamine.	Maandamise meetmete väljatoomine.
		Aktsepteeritava riskitaseme määratlemine juhtkonna poolt.
6	Kontrollitegevuste rakendamine.	Maandamistegevuste elluviimine.
7	Informatsioon ja kommunikatsioon.	-
8	Seire.	Seire, riskide maandamise meetmete tulemuslikkuse hindamine.

Allikas: Juhendmaterjalide põhjal, autori koostatud.

Suurima kasuna riskide juhtimise protsessis osalemisest võib aga esile tuua SM-i poolt väljatoodud hinnangut, et “riskide juhtimine võimaldab eesmärgipärasemat juhtimist” (vt lisa 4 p 24). Eesmärgipärane juhtimine ongi riskide juhtimise mõte ja eesmärk, mille poole iga organisatsioon püüdlema peaks ning selle tunnistamine on juba pool võitu riskide juhtimise rakendamisel organisatsioonis pikemas perspektiivis.

Samuti toodi välja järgmisi kasusid riskide hindamise tulemusena organisatsioonis:

- protsessist oli kasu juhtimise ja planeerimise mõttes – töögrupis osalejatele selginesid organisatsiooni tegevuste prioriteedid, kriitilised tegevused protsessides ja maandamist vajavad ohud;
- töögrupis osalejatele sai selgemaks sisekontrollisüsteemi olemus ja vajadus;
- sai põhjaliku ülevaate eesmärke ohustavatest riskidest kõikidel tasanditel.

Seega, osalemine riskide hindamise protsessis aitas töögrupi liikmetel paremini mõista organisatsiooni erinevaid tegevusi ning organisatsiooni toimimist tervikuna. Väga oluline on siinjuures välja tuua organisatsiooni liikmetelt tulenevat tagasisidet juhtkonnale organisatsiooni tegevuse prioriteetide ning kriitiliste tegevusprotsesside suhtes.

2.5. Ettepanekud riskide juhtimise tõhusamaks rakendamiseks Eesti Vabariigi ministeeriumides

Eelpool väljatoodud analüüsi tulemusena võib järeldada, et riskide juhtimist kui kompleksset tegevuste kogumit Eesti Vabariigi ministeeriumides täies ulatuses siiski ei rakendata. Üheks olulisemaks põhjuseks, miks riskide juhtimisele Eesti Vabariigi ministeeriumides piisavat tähelepanu ei ole pööratud on juhtkonna pigem negatiivne suhtumine sellesse. Seega, riskide juhtimise rakendumiseks ministeeriumides tuleks esmalt võita juhtkonna poolehoid ning selgitada sellest saadavat kasu – eeliseid ja võimalusi. Kindlasti eeldaks see ka juhtide mõtlemisviisi muutumist sündmustele reageerimiselt sündmuste ennetamise suunas. Samuti tuleks juhtidele teadvustada, et riskide juhtimine on juhtkonna ülesanne ning süstemaatiline riskidega tegelemine on lahutamatu osa juhtide igapäeva tööst.

Riskide juhtimise protsessi edukamale rakendumisele aitaks kaasa ka riskide juhtimise temaatilise juhendmaterjali väljatöötamine, mis oleks suunatud laiemale ringkonnale, kui vaid siseaudiitoritele. Hetkel on väljatöötatud juhendmaterjalid suunatud kasutamiseks siiski eelkõige vaid siseaudiitoritele ning see ei pälvi tähelepanu juhtide seas. Juhendmaterjal peaks olema suunatud erineva taseme juhtidele tutvustamiseks riskide juhtimise kontseptsiooni. See võimaldaks tõsta juhtide teadlikkust riskide juhtimisest ja sellest saadavast kasust ning tekitada neis huvi selle rakendamise vastu. Riskide juhtimise rakendamisel ka juba mõne allüksuse tasandil, võib sellest saadav kasu olla märkimisväärne, suunates ressursse sinna, kus seda kõige enam vajatakse.

Kindlasti eeldaks riskide juhtimise kontseptsiooni rakendamine ministeeriumides ka organisatsiooni arengukava koostamist, mida senini otseselt tehtud ei ole. Igal organisatsioonil peaks olema olema strateegiline arengukava ja eesmärgid, mida pikemas perspektiivis saavutada soovitakse ning mis kajastaks, kuidas erinevate valdkondade strateegilised arengukavad ühtivad ja üksteist toetavad. Arengukavade koostamise ühtlustamiseks on vajalik lõplikult välja töötada õigusakt “Strateegiliste arengukavade liigid ja koostamise kord”. Samuti tuleks õigusaktide tasandil sätestada riskide juhtimise mõiste ja olemus ning seostada juhtide vastutus ka riskide juhtimisega,

käsitleda põhjalikumalt siseaudiitorite erinevaid rolle ja osalusmäära riskide juhtimise protsessis. Eelkõige on see oluline võimalike probleemide ennetamiseks audiitorite sõltumatuse tagamisel.

Kuivõrd riskide juhtimise rakendamine organisatsioonis on ressursimahukas ettevõtmine nii ajaliselt kui finantsiliselt, siis oleks heaks alguseks, kui organisatsioonides hakataks tegelema ka süstemaatilise riskide hindamisega. Ka riskide hindamise läbiviimine annaks organisatsioonile olulisel hulgal kasulikku juhtimisinformatsiooni, mille abil parandada eesmärgipärast juhtimist. Seda kinnitasid ka magistritöö raames läbiviidud uurimuse tulemused.

Uurimuse tulemused kinnitasid ka juhendmaterjali “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes” toimivust reaalsuses. Siiski on magistritöö autoril mõned soovitusel, kuidas juhendmaterjali täiendada ja edasi arendada:

- pakkuda välja erinevaid riskide määratlemise ja hindamise lähenemisviise ja tuua erinevaid näiteid praktikast ehk tuua välja nõ parimad praktikad. Erinevate variantide väljapakkumisel oleks riskide hindamise läbiviijatel rohkem valikuvõimalusi ja ideid selle reaalseks teostamiseks ning tõenäosus, et riskide hindamiseks leitakse sobivaim variant, on suurem, kui vaid mõne üksiku meetodi väljapakkumisel;
- täiendada juhendmaterjalis väljatoodud riskide määratlemise aluseks olevate dokumentide nimekirja. Juhendmaterjali kohaselt on riskide määratlemisel soovitatud aluseks võtta valdkonna- või organisatsioonipõhine arengukava või põhimäärused. Alati ei ole aga organisatsioonil väljatöötatud strateegilist arengukava, mistõttu ei saa neid ka riskide määratlemisel aluseks võtta. Alternatiivsete alusdokumentidena võiks soovitada juhendmaterjali lisada protseduurireeglitest, ametijuhenditest, juhendmaterjalidest, õigusaktidest lähtumist;
- pöörata suuremat tähelepanu aruandlusele ja informatsiooni liikumise tähtsusele organisatsioonis läbi riskide juhtimise protsessi. See tähendab, et juhendmaterjalis võiks detailsemalt käsitleda probleeme, kes peaks tegema kokkuvõtte riskide hindamise tulemustest, riskide maandamise meetmetest ja selle eest vastutajatest jne. Samuti võiks juhendmaterjalis kajastada suhtlust

ministeeriumi ja tema allasutuste vahel – kuidas on riskide juhtimisse kaasatud ministeeriumide allasutuste juhid ja spetsialistid, kas ja millal see on vajalik ning kuidas toimub infovahetus erinevate asutuste vahel;

- käsitledes riskide hindmisse kaasatud isikute ringi, võiks juhendmaterjal kajastada ka ministeeriumide allasutuste kaasamist riskide juhtimise protsessi. Väga paljud tegevused ja riskid võivad olla seotud just allasutuste tegevusega ning seetõttu oleks otstarbekas, kui juhendmaterjal annaks suuniseid, keda, milliselt tasandilt ning missuguse eesmärgiga kaasata riskide juhtimise protsessi ka allasutuste tasandilt.

Riskide juhtimise tõhusamale rakendamisele saavad väga palju kaasa aidata ka organisatsioonide siseaudiitorid. Siseaudiitorid võiksid suunata rohkem juhtkonna tähelepanu:

- riskide juhtimise süsteemi väljatöötamise vajalikkusele ja selle rakendamisest saadavale kasule organisatsioonis;
- strateegilise plaani koostamise vajalikkusele.

Arendades edasi juhendmaterjali “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes” ning suunates juhtkonna tähelepanu riskide juhtimise protsessi rakendamise kasulikkusele, on magistritöö autori arvates võimalik Eesti Vabariigi ministeeriumides saavutada eesmärgipärasemat juhtimist ning seeläbi ka pikaajalisemalt rahalist kokkuhoidu. Riskidega tegelemisel on võimalik pöörata tähelepanu võimalikele riskikohtadele juba nende algusfaasis ning hoida seeläbi ära olulist rahalist kahju edaspidi.

KOKKUVÕTE

Lähtudes COSO ERM riskide juhtimise definitsioonist on “organisatsiooni riskide juhtimine protsess, mis on organisatsiooni nõukogu, juhtkonna ja muu personali töö tulemus, rakendatud strateegiate püstitamisse läbi terve organisatsiooni, kavandatud organisatsiooni tegevust mõjutatavate võimalike sündmuste määratlemiseks ja riskide juhtimiseks, pakkumaks piisavat kindlustunnet organisatsiooni eesmärkide saavutamisel”. Riskide juhtimine kui kompleksne ja süstematiseeritud tegevus võimaldab seega tuvastada ja maandada organisatsiooni tegevust ohustavaid riske võimalikult varakult, juba nende tekkimise faasis. Tuvastades aga riske võimalikult varakult, on tõenäosus, et organisatsioon kannab väiksemat finantskahju oluliselt suurem, kui riskide avastamisel juba nende realiseerumisel. Seejuures on oluline rõhutada, et riskide juhtimise protsess ei paku kindlasti täielikku kindlustunnet, et kõik riskid avastatakse ning maandatakse. Küll aga võimaldab riskide juhtimine pakkuda organisatsioonile piisavat kindlustunnet riskide maandamiseks võimalikult optimaalsete kulutustega. Seega, riskide juhtimine on organisatsiooni juhtimisprotsessi ja strateegilise planeerimise üks osa.

COSO ERM lähenemine on üks laialdasemalt levinud metoodikaid, kuna on senistest metoodikatest üks kõige täiuslikumaid ja laiaulatuslikumaid, kirjeldades lisaks protsessi erinevatele osadele ka kogu protsessi läbivaid komponente nagu sisekeskkond, kommunikatsioon ja järelevalve riskijuhtimissüsteemi üle. Riskide juhtimise protsess koosneb seega järgmistest osategevustest:

- organisatsiooni sisemise (kontrolli)keskkonna kujundamine;
- eesmärkide püstitamine;
- sündmuste määratlemine;
- riskide hindamine;
- riskide maandamine;

- kontrollitegevused;
- informatsioon ja kommunikatsioon.

Kõige olulisemateks neist on magistritöö autori arvates eesmärkide püstitamise, sündmuste määratlemise ja hindamise ning riskide maandamise etapp. Väljatoodud etappidele pöörab kõige enam tähelepanu ka Eesti avaliku sektori siseaudiitoritele Rahandusministeeriumi poolt väljatöötatud juhendmaterjal “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes”. Nagu juhendmaterjali suunitluski juba ütleb, on juhendmaterjal välja töötatud eelkõige Eesti täidesaatva riigivõimu asutuste siseaudiitoritele, kuivõrd senini on riskide hindamisega organisatsioonides tegelenud eelkõige organisatsioonide siseaudiitorid. Riskide hindamine on oluline siseauditi üksuste aastase tööplaani kujunemise seisukohast lähtuvalt. See tähendab, et vaid riskide hindamise tulemusena on siseaudiitoritel võimalik keskenduda eelkõige kõige riskantsematele tegevusvaldkondadele organisatsioonis ning pakkuda seeläbi organisatsiooni juhtkonnale suurimat kasu ja tuge.

Vastutus riskide juhtimise eest on organisatsiooni juhtkonnal. Saavutamaks aga riskide tuvastamisel ja maandamisel parimat tulemust, on organisatsiooni juhtkonnal mõttekas kaasata riskide juhtimise protsessi organisatsiooni liikmeid kõikidelt organisatsiooni tasanditelt ehk rakendada kontrollide ja riskide iseseisvat meetodit. Meetodi eripäraks on, et organisatsiooni sisekontrollisüsteemi ja võimalikke riske hindavad spetsialistid erinevatelt organisatsiooni juhtimistasanditelt – see tähendab, et protsessi on kaasatud nii vaheastme juhid kui ka spetsialistid, kes hinnatava valdkonnaga otseselt tegelevad. Meetodi eeliseks on, et üheaegselt on koondatud kõik organisatsioonis olemasolevad teadmised ja kompetentsid mingi valdkonna hindamiseks. Kirjeldatud meetodile on ülesse ehitatud ka Eesti avalikule sektorile suunatud riskide hindamise juhendmaterjal “Riskide hindamine Eesti avaliku sektori asutustes”.

Uurimaks, kuidas on rakendunud riskide juhtimise protsess Eesti Vabariigi ministeeriumides, viis magistritöö autor läbi uurimuse, mille eesmärgiks oli hinnata riskidega tegelemise protsessi Eesti Vabariigi ministeeriumides ning uurimuse sihtgrupiks olid ministeeriumide siseaudiitorid. Samuti analüüsis magistritöö autor riskide juhtimise käsitlust Eesti õigusaktide tasandil.

Magistritöö autor jõudis uurimuse tulemusena järeldusele, et riskide juhtimisega tegeletakse Eesti täidesaatva riigivõimu asutustes pigem kaootiliselt ning alateadlikult mitte sihipäraselt ja süstematiseeritud tegevusena. 2003. aastal teostati riskide juhtimist (eelkõige siiski riskide hindamist) kõikidest Eesti Vabariigi ministeeriumidest vaid kahes ning 2004. aastal neljas ministeeriumis. Siinjuures tuleb täiendavalt esile tuua asjaolu, et ministeeriumid, kus riskide juhtimist teostati 2003. aastal ja 2004. aastal ei kattunud – erinevatel aastatel teostati riskide juhtimist erinevates ministeeriumides. Seega võib järeldada, et riskide juhtimisega ei tegeleta Eesti Vabariigi ministeeriumides süstemaatiliselt. Samas on tunnetatud, et riskide hindamine ilma riskide juhtimiseta ei anna tulemusi ja ei oma organisatsiooni juhtimise seisukohast lähtuvalt nii suurt lisandväärtust, kui ta võiks omada.

Peamiste põhjustena, miks riskide juhtimisega organisatsioonides ei tegelda, töid siseaudiitorid välja vajalike ressursside ning juhtkonna toetuse puudumist. Viimane põhjus on eriti kriitiline, kuna riskide juhtimine peaks olema juhtkonna ülesanne (ja juhtkond selle läbiviimisest eelkõige huvitatud) ning ilma juhtkonna toetuseta ei ole võimalik olla kindel ka selle läbiviimise tõhususes ja kasulikkuses.

Uurimusest tulenes, et peamiselt tegeldakse Eesti Vabariigi ministeeriumides riskide hindamisega ning enamikel juhtudest tegelevad sellega siseaudiitorid. Juhtkonna vähesest huvist riskide juhtimise protsessi rakendamise vastu annab tunnistust ka asjaolu, et mitte üheski ministeeriumis ei tulnud initsiatiiv riskide hindamise läbiviimiseks organisatsiooni juhtkonnalt. Vajadust riskide hindamise läbiviimise järele tundis eelkõige organisatsiooni siseauditi üksus, kuivõrd see annab ühe sisendi organisatsiooni siseauditi üksuse aastase tööplaani väljatöötamisesse. Samuti võib välja tuua, et juhtiva rolli riskide hindamise läbiviimise protsessis võttis enda peale ministeeriumi juhtkond vaid kahes ministeeriumis.

Riskide maandamiseks vajalike meetmete rakendamine sõltub aga, nagu küsimustikule antud vastuste põhjal võib väita, siiski väga suures ulatuses juhtkonna suhtumisest riskide juhtimise läbiviimisesse. Siseauditi üksus saab küll lülitada olulisimad teemad oma aastasesse auditi tööplaani, kuid ülejäänud riskid võivad suures osas jääda katmata ning seega ka maandamata. Magistritöö autori arvates on selline käitumisviis siiski suhteliselt vastutustundetu, kuivõrd riskid on määratletud ning neile tähelepanu

suunatud, kui potentsiaalsetele kahjuallikatele, kuid nendega ei tegeleta ning neid ei maandata. Võimaluse korral tuleks meetmed riskide maandamiseks lülitada osakondade tööplaanidesse ning määratleda vastutajad, kes peavad tagama riskide maandamiseks vajalike meetmete rakendumise ka reaalsuses eesmärgiga maandada või likvideerida riskid. Loomulikult eeldab see kinnitatud riskide maandamise tegevuskavade olemasolu, kuivõrd vastasel korral puudub igasugune ülevaade olemasolevatest riskidest ja nende maandamise eest vastutajatest.

Üheks põhjuseks, miks riskide juhtimine Eesti avalikus sektoris ei ole rakendunud, võib muuhulgas olla ka riskide juhtimise kui mõiste ja protsessi vähene ja ebamäärane reguleeritus Eesti õigusaktides. Vastutajat, kelle ülesanne on riskide juhtimine organisatsioonis, ei ole konkreetselt määratletud. Sellest tulenevalt ei tunnetata ka juhtkond end vastutava osapoolena riskide juhtimise protsessi käivitamise ja rakendamise osas.

Probleemiks, miks juhtkond riskide juhtimise protsessi vastu huvi ei tunne ning seda väärtustada ei oska, võib muuhulgas olla ka veel vähesed teadmised riskide juhtimise protsessist. Üheks võimaluseks probleemi likvideerimiseks on magistritöö autori arvates suurem ja tõhusam teavitustöö riskide juhtimise olemusest organisatsiooni juhtide seas. Siinjuures on oluline roll organisatsiooni siseaudiitoritel, kel on juhtkonnaga otsene kontakt, kes on kursis riskide juhtimise põhimõtetega ning kel on võimalus tutvustada organisatsiooni juhtidele protsessi peamisi eesmärke, põhimõtteid, läbiviimise spetsiifikat ja tulemusi. Juhtide koolitamine riskide juhtimise ja ka sisekontrollisüsteemi olemusest võimaldaks neil paremini mõista siseaudiitorite tööd, nende poolt loodavat täiendavat väärtust organisatsiooni eesmärkide saavutamisel ning saavutada paremaid tulemusi organisatsiooni tegevusest.

Kindlasti eeldaks riskide juhtimise protsessi rakendamine ministeeriumides ka organisatsiooni arengukava koostamist, mida senini otseselt tehtud ei ole. Igal organisatsioonil peaks olemas olema strateegiline arengukava ja eesmärgid, mida pikemas perspektiivis saavutada soovitakse ning mis kajastaks, kuidas erinevate valdkondade strateegilised arengukavad ühtivad ja üksteist toetavad. Arengukavad peavad kajastama ministeeriumide prioriteetseid arengusuundi, nende saavutamiseks vajaolevaid ressursse, seotust teiste prioriteetidega nii ministeeriumi enda kui ka kogu

riigi tasandil ning nägema ette tegevuskavad püstitatud eesmärkide saavutamiseks. Arengukavade koostamise ühtlustamiseks on vajalik lõplikult välja töötada õigusakt "Strateegiliste arengukavade liigid ja koostamise kord".

Kuivõrd riskide juhtimise rakendamine organisatsioonis on ressursimahukas ettevõtmine nii ajaliselt kui finantsiliselt, siis oleks heaks alguseks, kui organisatsioonides hakataks tegelema ka süstemaatilise riskide hindamisega. Ka riskide hindamise läbiviimine annaks organisatsioonile olulisel hulgal kasulikku juhtimisinformatsiooni, mille abil parandada eesmärgipärast juhtimist. Seda kinnitasid ka magistr töö raames läbiviidud uurimuse tulemused. Siinkohal tuleks rõhutada Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna rolli ja vastutust ministeeriumide siseaudiitorite töö kõrge kvaliteedi parandamisel ja hoidmisel. Nagu uurimuse tulemustest selgus, ei tegelda riskide hindamisega kaugeltki mitte kõigis ministeeriumides. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond peaks sellest tulenevalt rõhuma rohkem siseaudiitorite kohustustele, millest üheks on ka riskide hindamise protsessis osalemine ning riskide hindamise olulisusele nii siseaudiitorite kui ka asutuste juhtkonna igapäevases töös. Samuti tuleks magistr töö autori arvates tõhustada dialoogi ministeeriumide siseaudiitoritega võimalike probleemkohtade osas ning otsima koos lahendusi organisatsioonide otsustusprotsesside kvaliteedi parandamiseks.

Kuni 2004. aastani puudusid konkreetsed tegevusjuhised, kuidas riskide hindamist kui riskide juhtimise ühte osategevust tegelikkuses Eesti avaliku sektori asutustes teostada. Vastavad tegevusjuhised ehk juhendmaterjal ilmus alles 2004. aastal ning see on välja töötatud lähtuvalt COSO ERM põhimõtetest. Juhendmaterjal annab suunised, kuidas riskide juhtimise protsessi läbi viia, seda juhtida ning keda protsessi kaasata. Uut juhendmaterjali rakendas riskide hindamise läbiviimisel Keskkonnaministeerium ning Siseministeerium. Oma juhendmaterjal oli eelnevalt välja töötatud vaid Justiitsministeeriumil, Kultuuriministeeriumil ja Sotsiaalministeeriumil.

Koondhinnang uuele juhendmaterjalile oli pigem positiivne ning ministeeriumide hinnangul aitas see saada olulist juhtimisinformatsiooni ning koostada efektiivsemalt siseauditi üksuse aastast tööplaani. Suurima tunnustusena juhendmaterjali toimivuse kohta võib aga välja tuua Siseministeeriumi siseaudiitorite antud hinnangut: "Riskide

juhtimine võimaldab eesmärgipärasemat juhtimist”. Selle lausega on kokku võetud kogu riskide juhtimise mõte ja eesmärk, kuna eesmärgipärane juhtimine ongi suurim kasu, mida riskide juhtimise protsess võimaldab organisatsioonil saavutada.

Siiski võiks siinkohal välja tuua mõned soovitusel, kuidas juhendmaterjali täiendada ning veel paremaks teha. Näiteks võiks juhendmaterjal kajastada erinevaid näiteid parimast praktikast, tuua välja rohkem erinevaid võimalusi riskide tuvastamiseks ja määratlemiseks, pöörata suuremat tähelepanu ja rõhku aruandlusele ja informatsiooni liikumise olulisusele riskide juhtimise protsessis. Samuti võiks kaaluda laiendada riskide juhtimise protsessis osalejate ringi. See tähendab, et riskide hindamise protsessi ministeeriumi tasandil võiksid olla kaasatud ka isikuid ministeeriumi allasutustest jne. See võimaldaks saada parema ja ka sügavama ülevaate erinevatest probleemvaldkondadest.

VIIDATUD KIRJANDUS

1. Applying COSO's Enterprise Risk Management – Integrated Framework. The Institute of Internal Auditors, PP presentation , 2004. [http://66.249.93.104/search?q=cache:rjFH_mM_KmoJ:www.theiia.org/iaa/download.cfm%3Ffile%3D24193+Applying++COSO%3Fs++Enterprise+Risk+Management+&hl=et]. 18.12.2005.
2. Avaliku teenistuse aastaraamat 2003. Riigikantselei. Eesti, Tallinn: Riigi Teataja Kirjastus, 2004, 132 lk.
3. Avoiding the Pitfalls of Control Self-Assessment sessions. [<http://www.knowledgeleader.com/iafreewebsite.nsf/content/ControlSelfAssessment>] 02.12.2004.
4. **Baker, L.L; Graham, D.R.** Control Self-Assessment. Internal Auditor, 1996, lk 2.
5. **Barrett, P.** Strategic Insights Into Enterprise Risk Management. Australia: Australian National Audit Office [<http://www.anao.gov.au/WebSite.nsf/Publications/B67421CC63F3E8284A256D480011F749>] . 08.05.2005.
6. **Chapman, C.** Bringing ERM into Focus. Internal Auditor, vol LX: III, 2003, pp 30-35.
7. **Chong, P.** Recognising the Red Flags in an Enterprise. Ernst & Young Singapore, 2003
[[http://www.ey.com/global/download.nsf/Singapore/Spotbiz_Iss_4_\(2003\)_ar3_Recognising_the_Red_Flags_in_an_Enterprise/\\$file/Recognising%20the%20red%20flags.pdf](http://www.ey.com/global/download.nsf/Singapore/Spotbiz_Iss_4_(2003)_ar3_Recognising_the_Red_Flags_in_an_Enterprise/$file/Recognising%20the%20red%20flags.pdf)]. 07.03.2005

8. **Clark, D.** Workshop Techniques. – Control Self Assessment: for Risk Management and Other Practical Applications. Vastutatavad toimetajad Andy Wynne, Keith Wade. England, West Sussex: John Wiley and Sons, 1999, pp. 95-112.
9. **Cowan, N.** CSA in Local Government – a Study in Change. – Control Self Assessment: for Risk Management and Other Practical Applications. Vastutatavad toimetajad Andy Wynne, Keith Wade. England, West Sussex: John Wiley and Sons, 1999, pp. 271-278.
10. Eesti täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi strateegiline plaan aastateks (eelnõu) 2006-2009. Avaldamata allikas (materjal uurimistöö autoril olemas).
11. Enterprise Risk Management Framework. Draft version. Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, jaanuar 2005 [<http://www.erm.coso.org/Coso/coserm.nsf/frmWebCOSOHome?ReadForm>]. 22.02.2005.
12. **Gray, I; Manson, S.** The Audit Process – Principals, practice and cases. 3rd Ed., England, London: Thomson Learning, 2005, 819 p.
13. Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimäärus. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 10. veebruari 2005. a määrusega nr 28 – Riigi Teataja I osa, 2005, nr 11, art 45.
14. **Hubbard, L.** Control Self-Assessment: A Practical Guide. USA, Florida: The Institute of Internal Auditors, 2000, 105 p.
15. Internal Control Guide for Managers. Virginia Tech Internal Audit. [<http://www.ams.vt.edu/control.html>] 16.11.2002.
16. **Juhkam, A.** Ettevõtte riskimaandamine ja selle motiivid. – Riskid Eesti ettevõtetes ja riskijuhtimine. Vastutavad toimetajad Andres Juhkam, Jaan Masso. Eesti, Tartu: TÜ Kirjastus, 2002, lk. 85-107.
17. Justiitsministeeriumi siseauditi osakonna põhimääruse kinnitamine. Vastu võetud Justiitsministeeriumi 31. mai 2000. a määrusega nr 24 – Riigi Teataja lisa, 2000, nr 61, art 963.

18. Kaitseministeeriumi põhimäärus. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 27. aprilli 2004. a määrusega nr 151 – Riigi Teataja I osa, 2004, nr 40, art 266.
19. **Karma, O; Paas, T.** Riski mõiste ja majandusriskid. – Riskid Eesti majanduses. Vastutav toimetaja Tiiu Paas. Eesti, Tartu: TÜ Kirjastus, 2000, lk 15-62.
20. **Kasemets, L.** Tasakaalustatud strateegiline juhtimine avalikus sektoris. PP presentatsioon, 37 slaidi.
21. Keskkonnaministeeriumi siseauditi osakonna põhimäärus [<http://www.envir.ee/ministeerium/osakonnad/pohimaarus.html#siseaudit>]. 03.08.2005.
22. **Kinnley, W.R.** Auditing Risk Assessment and Risk Management processes. USA, Florida: The Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2003, [http://www.theiia.org/index.cfm?doc_id=4057] pp 131-170.
23. Kultuuriministeeriumi siseauditi osakonna põhimäärus. Vastu võetud kultuuriministri 11. aprilli 2005. a käskkirjaga nr 154 [<http://www.kul.ee/index.php?path=641>]. 03.08.2005
24. **Leech, T; McCuaig, B.** CRSA: Current State of Art, its Origins and Impacts. – Control Self Assessment: for Risk Management and Other Practical Applications. Vastutatavad toimetajad Andy Wynne, Keith Wade. England, West Sussex: John Wiley and Sons, 1999, pp. 37-52.
25. **Liigand, J.** Ettevõtte riskid – äratundmine ja maandamine. Eesti, Tallinn: Äripäeva Kirjastus, 2005, 200 lk.
26. **Loneragan, K.** Risk Management System. PP presentatsioon. Irland: Department of Agriculture and Food, 2002, 30 slaidi.
27. Internal Control – Integrated Framework Executive Summary. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2004 [www.coso.org/Publications/executive_summary_integrated_framework.htm]. 07.03.2005.

28. Internal Control – Integrated Framework, volume I. Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, 1994, 157 p.
29. Introduction to Control Self-Assessment. IIA, 2001
30. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi siseauditi osakonna põhimäärus [<http://www.kul.ee/index.php?path=641>]. 03.08.2005.
31. Management of Risk – A Strategic Overview. HM Treasury 2001 [<http://www.hm-treasury.gov.uk./media/EA7/25/orange-book.pdf>]. 18.12.2005
32. **Masso, J.** Ettevõtte riskikeskkond, riskide hindamine ja riskiturud. – Riskid Eesti ettevõtetes ja riskijuhtimine. Vastutavad toimetajad Andres Juhkam, Jaan Masso. Eesti, Tartu: TÜ Kirjastus, 2002, lk. 23-37.
33. **McNamee, D.; Selim, G.** Changing the Paradigm. Mc2 Management Consulting, 1998 [<http://mc2consulting.com/riskart8.htm>]. 06.03.2005.
34. **McNamee, D.** Assessing Risk Assessment. Mc2 Management Consulting [<http://mc2consulting.com/riskart2.htm>]. 06.03.2005a.
35. **McNamee, D.** Some Thoughts on Risk and Organizations. Mc2 Management Consulting 1997b, [<http://www.mc2consulting.com/riskart4.htm>]. 06.03.2005.
36. **McNamee, D.** Targeting Business Risk. Mc2 Management Consulting 1999c, [<http://www.mc2consulting.com/target.htm>]. 06.03.2005.
37. **McNamee, D.** Managing Soft Asset Risks. Mc2 Management Consulting, 1998d [<http://www.mc2consulting.com/riskart6.htm>]. 06.03.2005.
38. **McNamee, D.** A New Approach to Business Risk. Mc2 Management Consulting, 1994e [<http://www.mc2consulting.com/riskart3.htm>]. 06.03.2005.
39. **McNamee, D.** Control and Risk Self Assessment. Mc2 Management Consulting, [<http://www.mc2consulting.com/csaspk.htm>]. 07.03.2005f.

40. **Meggeneder, G.** Risk Management – a New Field for Internal Auditing, 2002.
Avaldamata allikas (materjal uurimistöö autoril olemas).
41. **Mitchell, J.** Control Self-Assessment. LHS Business Control,
[<http://www.lhscontrol.com>]. 23.02.2005.
42. Põllumajandusministeeriumi siseauditi osakonna põhimäärus
[<http://web.agri.ee/index.php/15846/>]. 03.08.2005.
43. Raamatupidamise käsiraamat. PriceWaterhouseCoopers. Eesti, Tallinn: Äripäeva Kirjastus, 2000, lahtised lehed.
44. Rahandusministeeriumi siseauditi osakonna põhimäärus. Vastu võetud rahandusministri 09. oktoobri 2003. a käskkirjaga nr 472, lisa 4
[<http://www.fin.ee/index.php?id=3019>]. 03.08.2005.
45. Rahvusvahelised siseauditi standardid ja tegevusjuhised. Eesti Siseaudiitorite Ühing, 2001, 52 lk.
46. Rahvusvahelised siseauditi standardid ja tegevusjuhised – täiendused. Eesti Siseaudiitorite Ühing, 2002, 68 lk.
47. Riigieelarve seadus. Vastu võetud Riigikogus 9. juunil 1999. a. – Riigi Teataja I osa, 1999, nr 55, art 584.
48. Risk Management and Internal Controls. Kings Report – Appendix VII, 2005.
[<http://www.mylexisnexis.co.za/nxt/gateway.dll/java/30a/5mca>]. 17.03.2005.
49. Riskide hindamine avaliku sektori asutustes. EV Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, jaanuar 2004 [<http://www.fin.ee/?id=9119>]. 06.03.2005.
50. Riskide juhtimine Justiitsministeeriumis. – Avaldamata allikas (materjal uurimistöö autoril olemas).
51. Riskide hindamise metoodiline juhend. Vastu võetud kultuuriministri 06. mai 2003. a käskkirjaga nr 97 [<http://www.kul.ee/index.php?path=0x729>]. 03.08.2005.

52. Riskide hindamine Sotsiaalministeeriumis. Sotsiaalministeeriumi juhendmaterjal. 2004, 12 lk.
53. Role and Function of Internal Audit. Kings Report, 2005.
[<http://www.mylexisnexus.co.za/nxt/gateway.dll/java/30a/plca/81ca>]. 17.03.2005.
54. **Roth, J.** Control Model Implementation: Best Practices. USA, Florida: The Institute of Internal Auditors Research Foundation, 1997, 455 pp.
55. **Sawyer, L.B.; Dittenhofer, M.A.; Scheiner, J.H.; Graham, A; Makosz, P.** Sawyer's Internal Auditing. 5th Ed., USA, Florida: The Institute of Internal Auditors, 2003, 1446 p.
56. **Siimon, A.** Ettevõtte riskijuhtimissüsteem. – Juhkam, Andres; Masso, Jaan. Riskid Eesti ettevõtetes ja riskijuhtimine. Eesti, Tartu: TÜ Kirjastus, 2002, lk.108-133.
57. Siseauditi Hea Tava. Juhendmaterjal avaliku sektori siseaudiitoritele. Eesti, Tallinn: Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond, 2004.
58. Siseministeeriumi siseauditi osakonna põhimäärus
[<http://www.sisemin.gov.ee/atp/235090605.pdf>]. 03.08.2005.
59. **Skelton, A.** Facilitation Skills. – Control Self Assessment: for Risk Management and Other Practical Applications. Vastutatavad toimetajad Andy Wynne, Keith Wade. England, West Sussex: John Wiley and Sons, 1999, pp. 177-198.
60. Sotsiaalministeeriumi siseauditi osakonna põhimäärus. Vastu võetud sotsiaalministri 28. veebruari 2003. a määrusega nr 38 – Riigi Teataja lisa, 2003, nr 34, art 517.
61. Strateegiliste arengukavade liigid ja koostamise kord. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu. Eesti, Tallinn: Rahandusministeerium. 10.03.2003.
62. Strateegiliste arengukavade määruse eelnõu väljatöötamine. Rahandusministeerium
[<http://www.fin.ee/?id=7340>]. 04.08.2005.
63. **Sulp, S.** Sisekontroll ja siseaudit (riski)juhtimise teenistuses. Director, 2002, nr 5, mai, lk. 20-23.

64. Sõnaraamat.

Riigikontroll

[http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Fsonaraamat%2F].

12.03.2005.

65. Täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi üldeskiri ning struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimise ning struktuuritoetuse kasutamise lõpetamise deklaratsiooni koostamise ja esitamise kord. Eelnõu. – Avaldamata allikas (materjal uurimistöö autoril olemas).

66. **Uljas, Harli.** Äririske tuleb analüüsida ka väikefirmas, 27.09.2004.

[<http://www.noman.ee/index.php?act=show&id=434&m1=96&m2=125>].

25.02.2005.

67. Vabariigi Valitsuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 13. detsembril 1995. a. – Riigi Teataja I osa, 2005, nr 33, art 244.

68. Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeskiri ja siseaudiitoritele esitatavad täiendavad nõuded. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 18. oktoobri 2000. a määrusega nr 329 – Riigi Teataja I osa, nr 79, art 503.

69. **Vitsut, T; Andre, E; Bakler, M; Lööne, R; Reimer, V.** Sisekontrolli käsiraamat. Interdistsiplinaarsete Protsesside Uurimise Instituut. Eesti, Tallinn, 1999, lahtised lehed.

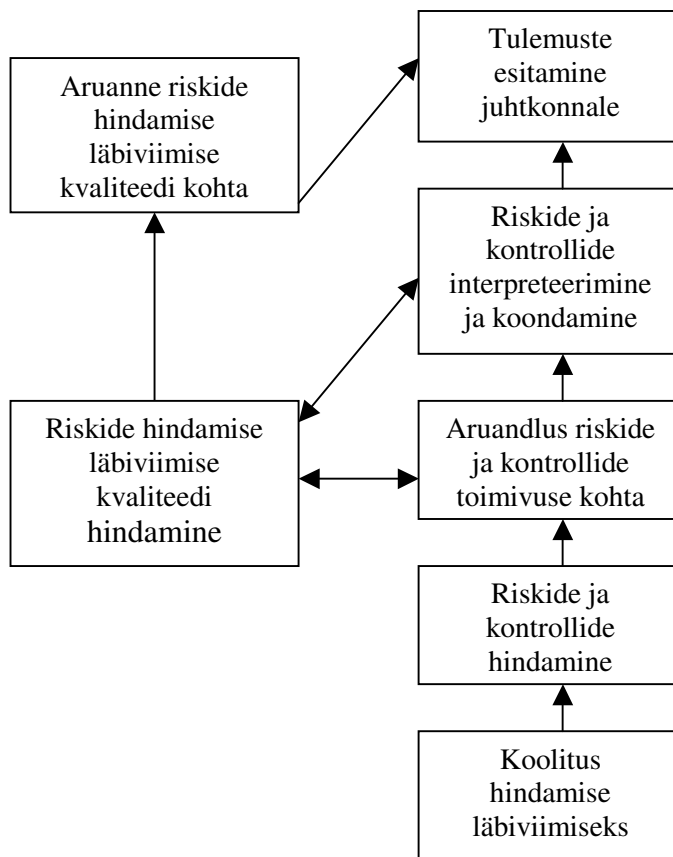
70. **Vitsut, T; Andre, E; Bakler, M; Lööne, R; Reimer, V.** Siseauditi käsiraamat. Tallinn: Interdistsiplinaarsete Uuringute Instituut, 2000, 159 lk.

71. Välisministeeriumi siseauditi osakonna põhimäärus. Vastu võetud välisministri 17. septembri 2004. a käskkirjaga nr 93, lisa 1 [http://www.vm.ee/est/kat_210/1259.html]. 03.08.2005.

72. **Wade, K.** The Rise and Rise of Control Self Assessment. – Control Self Assessment: for Risk Management and Other Practical Applications. Vastutatavad toimetajad Andy Wynne, Keith Wade. England, West Sussex: John Wiley and Sons, 1999, pp. 3-36.

73. 2005. aasta riigieelarve seadus. Vastu võetud Riigikogus 8. detsembril 2004. a. – Riigi Teataja I osa, 2004, nr 92, art 630.

Kontrollide ja riskide iseseisev hindamine organisatsioonis



Allikas: IIA, Introduction to ... 2001: 2_5

Ministeeriumide siseauditi osakondadele põhimäärusega pandud ülesanded

Min.	Ministeeriumide põhimäärustes kajastuvad siseauditi osakonna ülesanded
Min. 1 (HTM)	Ministeeriumi põhimääruse § 36 lõike 13 kohaselt on “Siseauditisakonna põhiülesanne ministeeriumi, tema valitsemisalas olevate valitsusasutuste ja ministeeriumi hallatavate riigiasutuste <u>sisekontrollisüsteemi toimimise, selle tõhususe ja õigusaktidele vastavuse hindamine ja analüüsimine</u> , tõukefondidega seotud auditite läbiviimine ning siseauditi alase töö koordineerimine ministeeriumi valitsemisalas”.
Min. 2 (JM)	Ministeeriumi siseauditi osakonna põhimääruse §-s 2 on sätestatud, et “Siseauditi osakonna põhiülesanne on anda sõltumatu hinnang ministeeriumi ja ministeeriumi valitsemisalas olevate asutuste sisekontrolli, aruandluse ja tegevuse tulemuslikkuse kohta ning tagada <u>õigeaegne ja objektiivne teave</u> kehtestatud nõuetest kõrvalekaldumiste ning ressursside kasutamise seaduslikkuse, säästlikkuse ja tõhususe põhimõtete rikkumise kohta”. § 3 punkti 1 kohaselt “loob siseauditi osakond tema pädevuses olevate ülesannete täitmiseks ministeeriumi ja ministeeriumi valitsemisalas olevate asutuste <u>auditeerimise strateegia</u> ”.
Min. 3 (KaM)	Ministeeriumi põhimääruse § 33 lõige 2 punkti 2 kohaselt “ <u>tuvastab ja hindab juhtimis- ja kontrollimeetmeid</u> , mis on sisse seatud ministeeriumile ja valitsemisalas olevatele valitsusasutustele ning hallatavatele riigiasutustele seatud eesmärkide saavutamiseks, nende tulemuslikkuse, säästlikkuse ja efektiivsuse seisukohalt”. Sama lõike punktis 3 on sätestatud, et siseauditi osakond “ <u>analüüsib riske</u> , mis võivad mõjutada ministeeriumile ja valitsemisalas olevatele valitsusasutustele ja hallatavatele riigiasutustele antud ülesannete täitmist ja sisekontrolli efektiivsust”.
Min. 4 (KKM)	Ministeeriumi siseauditi osakonna põhimääruse punkti 9.1 kohaselt “ <u>analüüsib ja hindab</u> osakond ministeeriumi ning valitsemisala asutuste juhtimist, töökorraldust, tegevust korraldavate dokumentide vastavust seadustele ja nende alusel antud õigusaktidele ning nimetatud dokumentide alusel loodud sisekontrollisüsteemi toimivust ja efektiivsust. Punkti 9.6 kohaselt “ <u>tuvastab ja hindab</u> juhtimis- ja kontrollimeetmete tulemuslikkust, säästlikkust ja efektiivsust ning avaldab arvamust nende meetmete piisavuse, töökindluse ja vajalikkuse kohta ministeeriumis ja valitsemisala asutustes”.
Min. 5 (KuM)	Ministeeriumi siseauditi osakonna põhimääruse punkti 5.1 kohaselt “koostab osakond ministeeriumi ja ministeeriumi haldussalas olevate asutuste <u>auditeerimise strateegia</u> ja põhimõtted ning koordineerib sisekontrolli- ja siseauditialast tegevust”. Punkti 5.6 kohaselt “annab osakond <u>hinnangu rakendatavatele sisekontrollimehhanismidele</u> ja teeb vajadusel ettepanekuid ministeeriumi juhtkonnale sisekontrollisüsteemi tõhustamiseks”.
Min. 6 (MKM)	Ministeeriumi siseauditi osakonna põhimääruse § 2 lg 2 punkti 1a kohaselt osakond “ <u>analüüsib ja hindab</u> ministeeriumi ja ministeeriumi valitsemisala asutuste <u>sisekontrolli piisavust ning tõhusust riskide maandamisel</u> . Sama lõike punkti 4 kohaselt osakond “tagab ministrile <u>õigeaegse ja objektiivse teabe</u> kehtestatud nõuetest kõrvalekaldumiste ning ressursside kasutamise seaduslikkuse, säästlikkuse ja tõhususe põhimõtete rikkumise kohta” ning lõike 6 kohaselt “koostab siseauditi <u>aasta tööplaani ja strateegilise plaani</u> , milles määratletakse <u>tegevuse prioriteedid</u> ”.

Lisa 2 järg

Min. (PõM)	7	Ministeeriumi siseauditi osakonna põhimääruse punkti 7.1 kohaselt osakond " <u>analüüsib ja hindab</u> ministeeriumi tegevuse vastavust tema <u>püstitatud eesmärkidele</u> , nende saavutamiseks rakendatud juhtimis- ja kontrollimeetmetele ning seadustele ja teistele õigusaktidele". Punkti 7.11 kohaselt "koostab osakond <u>riskihindamise tulemuste</u> alusel osakonna <u>strateegilise plaani ja aasta tööplaani</u> ".
Min. (RM)	8	Ministeeriumi siseauditi osakonna põhimääruse punkti 6.1 kohaselt osakond "koostöös ministeeriumi juhtkonnaga ning asutuste siseauditi eest vastutavate isikutega <u>tuvastab ja analüüsib riske</u> , mis võivad ohustada seatud eesmärkide saavutamist, ja selle <u>tulemusena määratleb oma tegevuse prioriteedid ning koostab siseauditi aasta tööplaani ja strateegilise plaani</u> " ning punkti 6.2 kohaselt "hindab ja analüüsib (edaspidi <i>auditeerib</i>) asutuse eesmärkide saavutamiseks rakendatud juhtimis- ja kontrollimeetmete piisavust, säästlikkust, tõhusust ja mõjusust".
Min. (SM)	9	Ministeeriumi siseauditi osakonna põhimääruse punktis 1 on sätestatud, et osakonna põhiülesandeks on "anda <u>objektiivne ja sõltumatu hinnang</u> ministeeriumi, ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste, ministeeriumi vahendusel riigieelarvest või Euroopa Liidu vahenditest, abist või toetustest finantseeritavate asutuste, organisatsioonide ja projektide sisekontrollisüsteemi, aruandluse ja tegevuse tulemuslikkuse kohta ning tagada õigeaegne ja objektiivne teave kehtestatud nõuetest kõrvalekaldumiste ning ressursside kasutamise seaduslikkuse, säästlikkuse ja tõhususe kohta". Punkti 5.6 kohaselt osakond " <u>teeb ettepanekuid ja annab soovitusi</u> ministeeriumi ja ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste, ministeeriumi vahendusel riigieelarvest või Euroopa Liidu vahenditest, abist või toetustest finantseeritavate asutuste, organisatsioonide ja projektide juhtidele <u>sisekontrolli- ja juhtimissüsteemi täiustamiseks</u> ".
Min. (SoM)	10	Ministeeriumi siseauditi osakonna põhimääruse § 2 lg 2 punkti 6 kohaselt annab osakond " <u>hinnangu rakendatavatele sisekontrollimehhanismidele ning nende võimele maandada riske</u> ja teeb vajadusel ministeeriumi ja valitsemisala asutuste juhtkonnale ettepanekuid sisekontrollisüsteemi tõhustamiseks". Sama lõike punkti 10 kohaselt osakond " <u>koostab riskihindamise alusel ministeeriumi ja osakonna teenindamisel olevate valitsemisala asutuste strateegilised auditiplaanid ja siseauditi osakonna iga-aastased tööplaanid</u> ".
Min. (VM)	11	Ministeeriumi siseauditi osakonna põhimääruse punkti 7.1 kohaselt osakond "koostab ministeeriumi auditeerimise strateegia". Punkti 7.2 kohaselt osakond " <u>analüüsib ja hindab riske</u> , mis võivad mõjutada ministeeriumi tegevust ja sisekontrollisüsteemi tõhusust, määratledes selle alusel oma tegevuse prioriteedid ja koostades tööplaanid" ning punkti 7.3 kohaselt " <u>tuvastab ministeeriumi eesmärkide saavutamiseks rakendatud juhtimis- ja kontrollimeetmed</u> , hindab nende tulemuslikkust, õiguspärasust, säästlikkust ja tõhusust ning avaldab arvamust nende meetmete piisavuse, töökindluse ja vajalikkuse kohta".

Allikas: Autori koostatud ministeeriumide kodulehekülgedel avaldatud andmete alusel.

Küsimustik riskide hindamiseks Eesti Vabariigi ministeeriumites

Nr	Küsimus	Vastused	
I osa – Riskide hindamine Teie asutuses...		2003/2004 aastal	2004/2005 aastal
1	Kas Teie asutuses viidi läbi riskide hindamine? Kui ei, siis mis põhjustel riskide hindamist Teie asutuses läbi ei viidud?		
2	Kelle (üksus) initsiatiivil riskide hindamist Teie asutuses läbi viidi?		
3	Kelle (üksus) juhtimisel riskide hindamist Teie asutuses läbi viidi?		
4	Kas ja kuidas oli riskide hindamise protsessi kaasatud organisatsiooni siseauditi üksus?		
5	Kas ja kuidas oli riskide hindamise protsessi kaasatud organisatsiooni juhtkond?		
6	Millistele dokumentidele tuginedes riskide hindamist Teie asutuses läbi viidi?		
7	Millisele juhendmaterjalile tuginedes riskide hindamist Teie asutuses läbi viidi? (Kui Teie asutuses on välja töötatud oma juhendmaterjal, siis palun sellest võimaluse korral koopia)		
8	Kuidas, millist metoodikat kasutades, riskide hindamist Teie asutuses läbi viidi (palun kirjeldage lähemalt)?		
9	Kuidas ning millest lähtuvalt identifitseeriti riske Teie asutuses?		
10	Millises skaalas riskide realiseerumise tõenäosust ja mõju hinnati?		

Lisa 3 järg

11	Kas peale riskide hindamise läbiviimist määratleti riskide prioriteetsus?		
12	Kes koostas kokkuvõtte riskide hindamise tulemustest?		
13	Kas riskide hindamise tulemused olid sisendiks organisatsiooni siseauditi üksuse tööplaani koostamisele?		
II osa – Riskide hindamine lähtuvalt Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna (edaspidi FKO) poolt välja töötatud juhendmaterjali “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes” (2004/2005 aasta tegevusprioriteetide määratlemiseks)			
14	Kas kasutasite riskide hindamise läbiviimisel FKO poolt välja töötatud juhendmaterjali “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes”?		
15	Kuidas suhtus organisatsiooni juhtkond riskide hindamisse FKO väljatöötatud metoodikast lähtuvalt?		
16	Kuidas toimus hindamiskomisjonide moodustamine asutuses ning kas see oli kergesti saavutatav? Millised olid olulisimad probleemid hindamiskomisjonide moodustamisel?		
17	Kas riskide hindamise protsessi oli kaasatud hindajaid erinevatelt organisatsiooni tasanditelt?		
18	Mitu inimest kuulus hindamiskomisjoni?		
19	Kas ning millist koolitust said riskide hindamise protsessis osalejad enne riskide hindamise läbiviimist?		

Lisa 3 järg

20	Kuidas suhtusid hindamiskomisjonidesse kuulunud inimesed riskide hindamise protsessis osalemisesse?	
21	Milline oli (suurim) kasu, mis saavutati riskide hindamise läbiviimisel seoses FKO väljatöötatud riskide hindamise metoodikat kasutades?	
22	Millised olid peamised probleemid FKO väljatöötatud riskide hindamise metoodika rakendamisel?	
23	Kas FKO väljatöötatud metoodika võimaldas anda hinnangut riskidele ja organisatsiooni sisekontrollisüsteemile efektiivsemalt ning ressursisäästlikumalt? Kuidas see väljendus?	
24	Kas kavatsete ka tulevikus kasutada FKO väljatöötatud riskide hindamise metoodikat?	
III osa – Riskide maandamine		
25	Kas riskide hindamise tulemusena on asutuses koostatud tegevuskava riskide maandamiseks ning kas see on juhtkonna poolt kinnitatud?	
26	Kuidas on tagatud riskide maandamiseks vajalike tegevuste ja meetmete rakendamine Teie asutuses?	
27	Kuidas ning kui tihti teostatakse Teie asutuses riskide maandamiseks rakendatud meetmete seiret?	

Allikas: Autori koostatud

Kokkuvõte uurimuse tulemustest

Nr.	Küsimus	Min.	2003	2004
I osa – Riskide hindamine Teie asutuses...				
1	Kas Teie asutuses viidi läbi riskide hindamine? Kui ei, siis mis põhjustel riskide hindamist Teie asutuses läbi ei viidud?	HTM	?	?
		JM	Ei viidud, juhtkond ei soovinud. Siseauditiosakond oma tööplaani koostamiseks hindas riske, kuid see polnud dokumenteeritud ja süstemaatiline protsess.	Osaliselt, kuna endiselt juhtkond ei soovinud. Osaliselt tähendab seda, et siseaudit oma algatuslikult kogus organisatsiooni võtmeisikutelt arvamusi võimalike riskide kohta.
		KaM	-	Kaitseministeeriumis ei ole kunagi riskide hindamist läbi viidud, millest tulenevalt ei ole võimalik ka küsimustikule vastata. Põhjus on väga lihtne- juhtkonnal ei ole olnud selleks huvi ja ilma juhtkonna toetuseta on ka riskide hindamise läbiviimine olnud võimatu. Siit tulenevalt ei ole välja töötatud ka ministeeriumi riskide hindamise juhendmaterjale.
		KKM	JAH	JAH
		KuM	Ministeeriumis mitte, kuid hallatavates viisin riskide hindamist läbi 2003.a. neljas asutuses.Metoodika põhines väljatöötatud “Riskide hindamise metoodilisel juhendmaterjalil” /üleval KM kodulehel	2004 lõpus koostasid üldise riskitabeli lähtudes siseauditi funtsiooni põhiülesannetest, eesmärgiks 2005.a. tööplaani koostamine, otsest hindamist ei toimunud, pigem oli tegu katmata või ebapiisavalt kaetud valdkondadega.
		MKM	?	?

PõM	-	Samas pole konkreetse isiku määramisest hoolimata erilisi arenguid märgata olnud. Vähemalt pole meie poole keegi sellel teemal pöördunud. Vahepeal kui Kristina huvi tundis, et kuidas asjad edenevad, siis vastati, et enne tuleb Põllumajandusministeeriumi strateegia valmis saada. Selle valmimise tähtaeg on minule teadaoleva viimase info kohaselt alles sügisel....
RM	Ülevaade probleemidest/realiseerunud riskidest eelmistel perioodidel ning strateegia elluviimisega seotud riske käsitleti strateegiaarutelude käigus. Välisabiga seotud üksused hindasid FKO metoodika järgi iseseisvalt.	Ülevaade probleemidest/realiseerunud riskidest eelmistel perioodidel ning strateegia elluviimisega seotud riske käsitleti strateegiaarutelude käigus. Välisabiga seotud üksused hindasid FKO metoodika järgi iseseisvalt. Teadusliku riskide juhtimise süsteemi rakendamine eeldab ressursse. Hetkel on olulisemateks prioriteetideks minu hinnangul muud arendustegevused – struktuuri ümberhindamine, korralik strateegia jmt. Mäletan, et Iiri põllumajandusministeeriumil läks antud projekt miljoneid eurosid maksma. Meie põhiprobleem aga välisabi puhul on administratiivse suutlikkuse tagamine, alles siis tulevad teised prioriteedid.
SM	Ei	Jah
SoM	Jah	Jah

		VM	-	<p>Teema oli siseauditiosakonna initsiatiivil arutusel juhtkonna esindajatega 2004 .a. kevadel. Väljapakutud nägemuse põhjal toimuks riskide esmane hindamine üksuste tasandil ning seejärel väljatoodud olulisemate riskide järel juba ministeeriumi tasemel. Protsess aga ei käivitunud kuna vastruseta jäi küsimus, kus tulevad täiendavad ressursid kõnealuse töö tegemiseks põhitoo kõrvalt või täiendava tellimustööna. Olukorras, kus VM-i kroonilisest alafinantseritusest tulenevalt on tekkinud reaalne oht, et ots otsaga kokkutulemiseks tuleb sulgeda mõni olemasolev välisesindusesindus ei olnud juhtkonnal võimalust täiendava ressursi leidmiseks. Asi lükkus 2005 aastasse. Kahjuks pole eelarvevaidlused toonud tänaseni lahendust ja ühe välisesinduse sulgemise vajadus on endiselt päevakorras. Praktilises töös lähtub siseauditiosakond oma kogemustest ja arvestab tööplaani koostamisel loomulikult ka juhtkonnalt ja erinevatelt osakondadelt saadud informatsiooniga. Samas peab tõdema, et riskide hindamise protseduuri läbiviimiseks ainult siseauditiosakonna baasil(ka seda on arutatud), pole reaalne arvestades SAO piiratud inimressurssi 1peainspektor+ 2 siseaudiitorit). Lähtuvalt vajadusest auditeerida 4-aastasest rotatsioonitsüklist tulenevalt aastas ca 10 välisesindust, teha audit VM ssataaruandele, Schengeni vahendite kasutamisele, auditeerida peamaja erinevaid tegevusvaldkondi vastavalt kinnitatud plaanile ning olla vajadusel valmis nn. ad hoc-juhtumiteks käib lisäülesannete võtmine SAO praegusele koosseisule ilmselt ülejõu.</p>
2	Kelle (üksus) initsiatiivil riskide hindamist Teie asutuses läbi viidi?	HTM	?	?
		JM	Siseaudit algatas idee	Siseaudit algatas idee + vt eelmist küsimust
		KaM	-	-
		KKM	Siseauditi osakonna	Siseauditi osakonna

		KuM	Nii ministeeriumis kui hallatavates- SA juhi initsiatiivil	-
		MKM	?	?
		PõM	-	-
		RM	Strateegiaarutelusid valmistati ette siseteenuste poolt. Välisabi puhul initsiatiiv vastavate üksuste juhtidelt. Algne vajadus tuleneb EL nõuetest.	Strateegiaarutelusid valmistati ette siseteenuste poolt. Välisabi puhul initsiatiiv vastavate üksuste juhtidelt. Algne vajadus tuleneb EL nõuetest.
		SM		Siseauditi osakond
		SoM	SAO	SAO
		VM	-	-
3	Kelle (üksus) juhtimisel riskide hindamist Teie asutuses läbi viidi?	HTM	?	?
		JM	-	Siseauditiosakonna juhataja võttis personaalselt võtme isikutega ühendust palvega hinnata valitsemisala finantsriske.
		KaM	-	-
		KKM	Kantsler (SAO juhataja)	Kantsler
		KuM	SA juht	-
		MKM	?	?
		PõM	-	-
		RM	Strateegiaarutelusid valmistati ette siseteenuste poolt. Välisabi puhul initsiatiiv vastavate üksuste juhtidel	Strateegiaarutelusid valmistati ette siseteenuste poolt. Välisabi puhul initsiatiiv vastavate üksuste juhtidel
		SM	-	Kantsler
		SoM	SAO	SAO
		VM	-	-
4	riskide hindamise protsessi kaasatud organisat	HTM	?	?
		JM	-	Vt eelmine küsimus. Riskide hindamise tulemusena valmis siseauditiosakonna tööplaan

		KaM	-	-
		KKM	SAO osaleb protsessis, kuid ei võta osa otsustusprotsessist	SAO juhataja koordineeris töörühmade tööd
		KuM	v.t. p1 hallatavates sõnastasin lähteülesande+eesmärgid, esitasin juhendmaterjalid, töötlesin andmed, esitasin asutuse juhile kokkuvõtte	-
		MKM	?	?
		PõM	-	-
		RM	Nagu iga teine üksus – hindas oma riske. Auditi plaaniga seotud riskide hindamine on omaette teema.	Nagu iga teine üksus – hindas oma riske. Auditi plaaniga seotud riskide hindamine on omaette teema.
		SM	-	Metoodiline juhendamine, riskide konsolideerimine
		SoM	Vt 2 ja 3 J	Vt 2 ja 3 J
		VM	-	-
5	Kas ja kuidas oli riskide hindamise protsessi kaasatud organisatsiooni juhtkond?	HTM	?	?
		JM	Juhtkonnale esitati idee, kes arvas, et see on liiga ressursikulukas arvestades selle võimalikku lisaväärtust	Asekantsleritelt sai vestluse käigus küsitud nende arvamust võimalike finantsriskide kohta JM-is ja selle valitsemisalas
		KaM	-	-
		KKM	Osakonna juhatajate poolt koondatud riskinimekirjad vaadati üle asekantslerite töögrupiga, kus nimekirjast jäeti välja liiga üldised või siis liiga detailsed riskid.	Riskide hindamise töögrupid olid moodustatud osak juhatajate ja asekantsletite tasemel.
		KuM	v.t. p1 ja 4 juhtkond oli riskide hindaja rollis	-
		MKM	?	?
		PõM	-	-
		RM	Strateegiaarutelude juhtimine	Strateegiaarutelude juhtimine
		SM	-	Moodustati töögrupp, näiteks kantsler oli moodustatud töögrupi juht.

		SoM	-	-
		VM	-	-
6	Millistele dokumentidele tugines riskide hindamist Teie asutuses läbi viidi?	HTM	?	?
		JM	-	Polnud konkreetset dokumenti selle tegevuse teostamise aluseks.
		KaM	-	-
		KKM	VV 18.10.2000 määrus nr 329.RM 05.02.04. määrus nr 21EK 23.12.2002 määrus nr 2342/2002	VV 18.10.2000 määrus nr 329.RM 05.02.04. määrus nr 21EK 23.12.2002 määrus nr 2342/2002
		KuM	SA aasta tööplaan, + riskide hindamise metoodiline juhend	-
		MKM	?	?
		PõM	-	-
		RM	Juhtide presentatsioonid, strateegia dokumendid – sisu oli ettenähtud	Juhtide presentatsioonid, strateegia dokumendid – sisu oli ettenähtud
		SM	-	Vastav ministri käskkiri, Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud metoodiline juhendmaterjal
		SoM	Rahamin juhendmaterjali projekt ja siseauditi juhi poolt koostatud lisamaterjalid	Rahamin juhend+ siseauditi juhi poolt koostatud lisamaterjalid
		VM	-	-
7	tugines riskide hindamist Teie asutuses läbi viidi? (Kui Teie asutuses on välja töötatud oma juhendmaterjal, siis palun sellest võimaluse korral	HTM	?	?
		JM	Juhendmaterjal koostati, kuid seda ei kasutatud	Juhendmaterjali ei kasutatud, kuna tegemist ei olnud riskide juhtimise tervikliku süsteemiga ja ei olnud mõtet ametnikke juhenditega koormata. Saadetud sai ametnikele tabel, mida täita ja selgitused tabeli juurde, et mida küsitud
		KaM	-	-
		KKM	RM juhendmaterjal „Riskide hindamine avalikus sektoris“	RM juhendmaterjal „Riskide hindamine avalikus sektoris“ meie asutuse oma juhend on projekti kujul
		KuM	v.t p1	-

8		MKM	?	?
		PõM	-	-
		RM	Välisabiga seotud üksused järgisid FKO juhendit. Strateegiaarutelude presentatsioonide ja dokumentide ettevalmistamisel tuli vastata teatud küsimustele, mis puudutasid riske ja probleeme. Majas tervikuna mingit riskide hindamise juhendit rakendatud ei ole.	Välisabiga seotud üksused järgisid FKO juhendit. Strateegiaarutelude presentatsioonide ja dokumentide ettevalmistamisel tuli vastata teatud küsimustele, mis puudutasid riske ja probleeme. Majas tervikuna mingit riskide hindamise juhendit rakendatud ei ole.
		SM	-	Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud metoodiline juhendmaterjal
		SoM	Apo ehk saadab, kui ei, siis anna teada ja ma saadan.	Apo ehk saadab, kui ei, siis anna teada ja ma saadan.
		VM	-	-
		HTM	?	?
	Kuidas, millist metoodikat kasutades, riskide hindamist Teie asutuses läbi viidi (palun kirjeldage lähemalt)?	JM	-	Kuna juhtkond otsustas, et riskide hindamisele/juhtimisele ei panustata organisatsiooni ressursi ja siseaudit oma algatuslikult siiski oma töö tarvis riske kogus, siis kasutati võimalikult lihtsat meetodit. Saadeti tabel, kus küsiti riski nimetust, selle võimalikku esinemise tõenäosust (1-5) ja selle mõju (1-5) – saadan näidise.
		KaM	-	-
		KKM	RM juhendmaterjalis „Riskide hindamine avalikus sektoris“ kirjeldatud metoodikat	RM juhendmaterjalis „Riskide hindamine avalikus sektoris“ kirjeldatud metoodikat
		KuM	v.t p1	-
		MKM	?	?
		PõM	-	-
		RM	Vt eelpool	Vt eelpool
		SM	-	Viidi läbi vastavalt Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud metoodilisele juhendmaterjalile.
		SoM	Rahamin juhendmaterjali metoodika	Rahamin juhendmaterjali metoodika

		VM	-	-
9	Kuidas ning millest lähtuvalt identifitseeriti riske Teie asutuses?	HTM	?	?
		JM	-	Konkreetsed dokumente aluseks polnud. Kahtlemata ametnikud lähtusid oma kogemusest, organisatsiooni eesmärkidest (arengukava) jne
		KaM	-	-
		KKM	Kaardistatakse str üksuse ülesanded ja tuvastatakse vajalike tegevuste läbiviimist ohustavad riskid, mis takistavad asutusele pandud eesmärkide saavutamist	Kaardistatakse str üksuse ülesanded ja tuvastatakse vajalike tegevuste läbiviimist ohustavad riskid, mis takistavad asutusele pandud eesmärkide saavutamist
		KuM	Kuna riskide määratlejad olid asutuse töötajad, siis lähtuvalt oma ametiülesannetest, Mida kõrgemal positsioonil töötaja, seda laiemalt suutis ta ka riske määratleda.	-
		MKM	?	?
		PõM	-	-
		RM	Eelmise aasta tööplaani täitmine ehk saadud õppetunnid (ka tulevikuks)Eelmisel aastal täitmata ülesannetega kaasnevad riskidStrateegia elluviimisega seotud riskid	Eelmise aasta tööplaani täitmine ehk saadud õppetunnid (ka tulevikuks)Eelmisel aastal täitmata ülesannetega kaasnevad riskidStrateegia elluviimisega seotud riskid
		SM	-	Vastavalt Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud meetodilisele juhendmaterjalile
		SoM	Hindajate poolt defineeritud üksuse põhiülesanded	Ministeeriumi strateegia ja (tööplaanis kirjeldatud) meetmed strateegia rakendamiseks
10	Kuidas ning millest lähtuvalt identifitseeriti riske Teie asutuses?	VM	-	-
		HTM	?	?
		JM	-	1-5
		KaM	-	-
		KKM	5-e palli skaalas	5-e palli skaalas

		KuM	1-5	-
		MKM	?	?
		PõM	-	-
		RM	Polnud skaalat, mitteteaduslik lähenemine; riskidest räägiti muuhulgas	Polnud skaalat, mitteteaduslik lähenemine; riskidest räägiti muuhulgas
		SM	-	Vastavalt Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud metoodilises juhendmaterjalis toodule
		SoM	1-5, lisaks ka SKS (1-3)	1-5, lisaks ka SKS (1-3)
		VM	-	-
11	Kas peale riskide hindamise läbiviimist määratleti riskide prioriteetsus?	HTM	?	?
		JM	-	Jah, vastavalt skooridele
		KaM	-	-
		KKM	jah	jah
		KuM	jah	-
		MKM	?	?
		PõM	-	-
		RM	ei	ei
		SM	-	Jah
		SoM	-	-
		VM	-	-
12	Kes koostas kokkuvõtte riskide hindamise tulemustest?	HTM	?	?
		JM	-	Jah, kokkuvõtte tulemusena omakorda valmis tööplaani projekt, mis esitati juhtkonnale, kes valis võimalikest teemadest (mis olid esitatud vastavalt riskihinnangule prioriteetsuse järjekorras) välja teemad, mis neile tundusid olulised. Seega nii osales lõpuks ka juhtkond riskide maandamistegevuse otsustamisel.

		KaM	-	-
		KKM	SAO juhataja	SAO juhataja
		KuM	SA juht	-
		MKM	?	?
		PõM	-	-
		RM	Spetsiaalselt ei; midagi fikseeriti protokollides ja dokumentides	Spetsiaalselt ei; midagi fikseeriti protokollides ja dokumentides
		SM	-	Ei ole koostatud
		SoM	Siseauditi juht	Siseauditi juht
		VM	-	-
13	Kas riskide hindamise tulemused olid sisendiks organisatsiooni siseauditi üksuse tööplaani koostamisele?	HTM	?	?
		JM	-	Jah
		KaM	-	-
		KKM	jah	jah
		KuM	osaliselt	-
		MKM	?	?
		PõM	-	-
		RM	Mingil määral	Mingil määral
		SM		Jah
		SoM	Jah, kuid mitte peamine sisend	Jah, kuid mitte peamine sisend
		VM	-	-

Nr.	Küsimus	Min.	Vastus
II osa – Riskide hindamine lähtuvalt Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna (edaspidi FKO) poolt välja töötatud juhendmaterjali “Riskide hindamine avaliku sektori asutustes” (2004/2005 aasta tegevusprioriteetide määratlemiseks)			

14	Kas kasutasite riskide hindamise läbiviimisel FKO poolt välja töötatud juhendmaterjali "Riskide hindamine avaliku sektori asutustes"?	HTM	?
		JM	Osalesin selle väljatöötamisel natukene ja samal ajal koostas juhendit justiitsministeeriumile – suures osas on need sarnased
		KaM	-
		KKM	Jah, osaliselt
		KuM	Päris selle järgi ei ole hinnanud, kuid kuna KM-i juhend oli oluliselt varasem –siis suurt vahet pole. Puudub vaid sisekontrolli mõõde
		MKM	?
		PõM	-
		RM	Ei
		SM	Kasutame
		SoM	Jah
		VM	-
15	Kuidas suhtus organisatsioon juhtkond riskide hindamise FKO väljatöötatud metoodikast lähtuvalt?	HTM	?
		JM	Negatiivselt, ei pidanud mitte mingit riskide hindamist vajalikuks. RahM soovitus seda juhendit rakendada ei olnud ka siinkohal määravaks argumendiks
		KaM	-
		KKM	Viiepalli süsteemis 3
		KuM	-
		MKM	?
		PõM	-
		RM	Metoodika ei rakendunud
		SM	Positiivselt
		SoM	Neutraalselt – ei vaieldud vastu ja ei nõutud „oma teed“
16	Kas kasutasite riskide hindamise läbiviimisel FKO poolt välja töötatud juhendmaterjali "Riskide hindamine avaliku sektori asutustes"?	HTM	?
		JM	-

		KaM	-
		KKM	Kõige suurem probleem oli leida lühikese ajaperioodi jooksul selline aeg komisjoni kokkukutsumiseks, mis kõigile liikmetele sobiks
		KuM	-
		MKM	?
		PõM	-
		RM	-
		SM	Hindamiskomisjonid moodustati osakondade põhiselt
		SoM	See oli iga struktuuriüksuse enda pädevus (seega ei olnud raske saavutada). Väga raske oli saavutada hindamise ühtsust.
		VM	-
17	Kas riskide hindamise protsessi oli kaasatud hindajaid erinevatelt organisatsioonilt tasanditelt?	HTM	?
		JM	Kaasatud olid finantsriskide hindamisse talituste juhatajad, eelarverahadega ja nendega seotud otsustega kokkupuutuvad ametnikud, asekantslerid (meil osakonna juhataja tase puudub)
		KaM	-
		KKM	Hindamine toimus kahes etapis, esialgu osakonna tasemel ja siis juhtkonna tasemel
		KuM	-
		MKM	?
		PõM	-
		RM	-
		SM	Jah, kõikidelt tasanditelt
		SoM	Jah
		VM	-
18	meeste hulgas hindamisko	HTM	?

		JM	Küsimustik saadeti 17 inimesele + suuline vestlus nelja asekantsleriga ja kantsleriga. Vastuse sain 14 inimeselt + suulisest vestlusest nelja asekantsleriga ja kantsleriga
		KaM	-
		KKM	1-5
		KuM	-
		MKM	?
		PõM	-
		RM	-
		SM	Keskmiselt u. 4-5
		SoM	Struktuuriüksuse juhi vaba valik (1-terve üksus)
		VM	-
19	Kas ning millist koolitust said riskide hindamise protsessis osalejad enne riskide hindamise läbiviimist?	HTM	?
		JM	Kuna polnud süstemaatilise ja korraliku riskide hindamisega, siis koolitust ei tehtud peale selgitava kirja.
		KaM	-
		KKM	Kõigile saadeti juhendmaterjal ja selgitav ülevaade protsessist ja selle eesmärkidest
		KuM	-
		MKM	?
		PõM	-
		RM	-
		SM	Presentatsioon riskide hindamise kohta
		SoM	Siseauditi juhi poolt läbiviidud esitlused, juhendmaterjal.
		VM	-
20	Kuidas suhtusid hindamisko misjonidesse kuulunud inimesed riskide hindamise protsessis osalemisesse?	HTM	?
		JM	Kuna vastamise osakaal oli suhteliselt suur, siis järeldan, et ametniku tasandil (erinevalt juhtkonnast) mõisteti selle tähtsust. Oma kirjas püüdsime välja tuua ka finantsriskide hindamise vajalikkust nende konkreetsete ametnike enda tööks.

21		KaM	-
		KKM	mõistvalt
		KuM	-
		MKM	?
		PõM	-
		RM	-
		SM	Kuna protsess ise on üsna aeganõudev, siis ei olnud see loomulikult kõikidele pingelise töögraafiku tõttu ka meeltnööda
		SoM	Enamusele oli see kohustus, mida tuli mingil müstilisel põhjusel täita.
		VM	-
	Milline oli (suurim) kasu, mis saavutati riskide hindamise läbiviimisel seoses FKO väljatöötatud riskide hindamise metoodikat kasutades?	HTM	?
		JM	Siseauditiosakonna juhatajal, kes osales juhendmaterjali väljatöötamisel, tegi ise juhendmaterjali ja uuris teiste kogemusi – sai ise väga hea ülevaate, kuidas protsess peaks toimuma ja kui juhtkond peaks ühel hetkel andma aktsepteeringu riskide juhtimiseks, siis suudaksime selle läbi viia.
		KaM	-
		KKM	Riskide hindamisest kui protsessist oli kasu juhtimise ja planeerimise mõttes – osalejate selginesid tegevuste prioriteedid, kriitilised tegevused protsessides ja maandamist vajavad ohud
		KuM	-
		MKM	?
		PõM	-
		RM	-
		SM	Sai põhjaliku ülevaate eesmärgi ohustavatest riskidest kõikidel tasanditel
		SoM	Ühtne arusaam sellest, mis on riskid ja (loodetavasti) sellest, miks neid peab maandama ja milline on kasu riskide maandamisest
		VM	-

22	Millised olid peamised probleemid FKO väljatöötatud riskide hindamise meetoodika rakendamisel?	HTM	?
		JM	Ei ole proovinud, ei saa öelda
		KaM	-
		KKM	Tänapäevaks on ühitamata erinevad riskisessioonid – KKM tegevus KKpoliitika eesmärkide saavutamisel, struktuurifondide rakendamise riskide hindamine ja Ühtekuuluvusfondi rakendamise riskisessioon (kaks viimast omavad lisaregulatsioone). Erinevad tähtsused, eraldi esitatavad kokkuvõtted. Viimastesse peame kaasama ka rakendusüksuse, mis on teise ministeeriumi valitsemisalas – raske ühitatud riskide hindamisse kaasata. Tulemuseks kolm korda aastas tuleb inimesed kokku koguda ja riske hinnata – kas seda pole paljuvõitu? KKM tegevusvaldkond on lai, funktsioone palju, nende läbitöötamiseks iga osakonna puhul eraldi läheb pool päeva – selliste hindamiste korraldamine on suhteliselt suure ressursikuluga.
		KuM	-
		MKM	?
		PõM	-
		RM	-
		SM	Väga aeganõudev protsess
		SoM	SKS hindamine kipub olema keeruline, kasutajad kipuvad meetodikat „modifitseerima”, mis muutis konsolideerimise raskeks
		VM	-
23	Kas FKO väljatöötatud meetoodika võimaldas anda hinnangut riskidele ja organisatsiooni sisekontrollisüsteemile efektiivsemalt ning ressursisäästlikumalt? Kuidas see väljendus?	HTM	?
		JM	FKO lähenemine on pigem riskijuhtimise suunaline. Riskide hindamisest endast on väga vähe kasu, kui nendega edasi ei tegeleta süstemaatiliselt. FKO juhend annab õiged suunised. Kahjuks omal kogemusel riskide juhtimisest organisatsiooni tasandil puudub.
		KaM	-
		KKM	Osalejatele sai selgemaks sisekontrollisüsteemi olemus ja vajalikkus.
		KuM	-
		MKM	?

		PõM	-
		RM	-
		SM	Ei olnud eriti ajaressursisäästlik, kuid võimaldab eesmärgipärasemat juhtimist
		SoM	Ei oska öelda
		VM	-
24	Kas kavatsete ka tulevikus kasutada FKO väljatöötatud riskide hindamise metoodikat?	HTM	?
		JM	Kasutame enda oma, mis lähtub suuresti FKO omast
		KaM	-
		KKM	Kuni pole paremat ja seni kui oma sisemine juhend ei ole kehtestatud.
		KuM	-
		MKM	?
		PõM	-
		RM	Ei tea – juhtkonna otsus ja tahe on oluline. Siseauditi plaanide koostamise jaoks ei ole vaja maja kõikehõlmavat riskide hindamist – saame esialgu oma riskihinnangutega hakkama. Loodame siiski, et riskide läbimõeldud juhtimine siiski rakendub
		SM	Ilmselt küll
		SoM	Küsi Apolt!
		VM	-
III osa – Riskide maandamine			
25	Kas riskide hindamise tulemusena on asutuses koostatud tegevuskava riskide maandamiseks ning kas see on juhtkonna poolt kinnitatud?	HTM	?
		JM	Kuna riske hinnati vaid siseauditosakonna initsiatiivil tööplaani koostamiseks, siis maandatud saavad osaliselt ehk need riskid, mida juhtkond otsustas aktsepteerida tööplaanitegevustena. Ülejäänud tegevustele SAO-l ei jätku ressursi ja kahjuks nendega süstemaatiliselt edasi ei tegeleta. Siiski, kuna küsimisega ametnikelt, mis on riskid, loodame, et nad ise neile mõeldes hakkasid ka mõtlema tegevustele nende maandamiseks.

		KaM	-
		KKM	Riskide maandamise tegevused lülitati osakondade tegevusplaanidesse. Eraldi riskide maandamise tegevuskavasid ei töötatud välja
		KuM	Alates 2005a-st loodame seda saavutada.
		MKM	?
		PõM	-
		RM	Midagi on kindlasti tööplaanides, kuid spets tegevuskava ei ole, va välisabiga seotud üksused
		SM	Kinnitatud ei ole
		SoM	Kui riske otsustati maandada, siis läksid need meetmed tööplaanidesse
		VM	-
		HTM	?
26	Kuidas on tagatud riskide maandamiseks vajalike tegevuste ja meetmete rakendamine Teie asutuses?	JM	Hetkel ainult läbi siseauditi tööplaani täitmise jälgimise, kuid see ei ole kahtlemata piisav
		KaM	-
		KKM	Osakondade tööplaanide kaudu
		KuM	-
		MKM	?
		PõM	-
		RM	Tööplaani täitmist seirab kantsler. riskide juhtimine rm's ei toimu suurte plakatite ja loosungitega ehk riskide hindamine ei ole omaette eesmärk. See on teadvustamata kuid teostatav juhtimise osa
		SM	Iga struktuuriüksus teab mida ette võtta
		SoM	Kui meetmed on tööplaanis, siis on tagatud, kui ei ole tööplaanis, siis on tagamata
		VM	-
27	teostatakse Teie asutuses riskide maandamiseks rakendamine	HTM	?
		JM	Kuna süstemaatilist maandamist ei teostata, siis seiret ka ei toimu.

	KaM	-
	KKM	Tööplaanide täitmise aruandluse kaudu – kord kuus
	KuM	-
	MKM	?
	PõM	-
	RM	Vt eelmist vastust
	SM	Ei ole veel teostatud
	SoM	Kvartaalselt seoses tööplaani täitmise aruandlusega
	VM	-

Riskide määratlemine lähtuvalt organisatsiooni põhitegevusest

Jrk nr	Põhiülesanne	Risk
1	Riigikantselei	
1.1	<i>Vabariigi Valitsuse ja peaministri tegevuse toetamine</i>	
1.1.1	Tagada Vabariigi Valitsusele poliitika kujundamiseks ja elluviimiseks parim võimalik keskkond.	
1.1.2	Tagada Vabariigi Valitsuse poliitika, otsuste ja tegevuste läbipaistvus, arusaadavus ja info kättesaadavus.	
1.1.3	Tagada riiklike teenetemärkide taotlemise ja väljaandmise korraldamine	
1.1.4	Tagada Riigi Teatajas avaldatavate õigusaktide usaldusväärsus, nende lihtne kättesaadavus ning otstarbekas ressursikasutus.	
1.2	<i>Avaliku teenistuse arendamine</i>	
1.2.1	Tagada usaldusväärne ja asjatundlik avalik teenistus	
1.3	<i>Dokumendihalduse arendamine ja arhiivindus</i>	
1.3.1	Tagada avaliku sektori kiire, lihtne ja mugav asjaajamine	
1.3.2	Käivitada digitaalarhiivindus ning kindlustada arhivaalide säilimine, kaitse ja juurdepääs neile	
1.4	<i>Rahvastikuministri tegevuse toetamine</i>	
1.4.1	Tagada riikliku rahvastiku-, integratsiooni- ning rahvus- ja kodakondsuspoliitika tõhus väljatöötamine ja elluviimine	
2	Haridus- ja Teadusministeerium	
2.1	<i>Üldharidus</i>	
2.1.1	Riigipoolne haridustoetus toetab koolide tulemuslikku tegevust läbi pedagoogide töö väärtustamise ja kaasaegse õpikeskkonna tagamise.	
2.1.2	Õpilaste aktiivsuse tõstmine õppeprotsessis osalemisel ning õppekeskkonna kaasajastamine.	
2.1.3	Üldharidussüsteemis kasutatakse ressursse tõhusalt ja läbipaistvalt tänu adekvaatsele andmestikule, uuringutele, õppekohtade planeerimisele, rahastamissüsteemile	
2.2	<i>Kutse- ja täiskasvanuharidus</i>	
2.2.1	Kutseharidus on paindlik ning vastab erinevate huvipoolte vajadustele ja võimalustele, riiklik rahastamine tagab kvaliteetse kutsehariduse	
2.2.2	Kutsehariduse kaasajastamine toimub läbi õppekavade süsteemi ja karjäärinõustamis-süsteemi arendamise ning õppe sisu ja õppebaaside uuendamise	
2.2.3	Juurdepääs kutseõppele on tagatud kõigile soovijatele, kutseõpe on sidustatud teiste haridusliikidega, ressursside kasutamine on optimaalne	
2.2.4	Täiskasvanute koolituse arengut toetatakse läbi riiklike prioriteetide ja valdkondlike projektide elluviimise ja koolituse rahastamise.	
2.3	<i>Kõrgharidus</i>	
2.3.1	Õppevaldkondade lõikes riigi prioriteete arvestavalt võimekatele ja motiveeritud noortele riigieelarveliste õppekohtadel õppimisvõimaluste loomine.	

2.3.2		Euroopa teadus- ja kõrgharidusruumis Eesti aktiivse osaluse tagamine, sh Eesti õppejõudude ja üliõpilaste mobiilsuse riiklik toetamine, infrastruktuuri arengu ning koostöö ja e-õppe soodustamine.
2.3.3		Õpetajakoolituse arendamine läbi õpetaja kutseasta rakendamise ja kutsekvalifikatsioonide omistamise ning õpetajakoolituse arendamine ülikoolides
2.4	<i>Teadus- ja arendustegevus</i>	
2.4.1		Teadusteemade sihtfinantseerimine, grantide ja väliskoostöölepingute finantseerimine
2.4.2		Teadus- ja arendusasutuste infrastruktuuri ülalpidamine ja arendamine, teadusasutuste baasfinantseerimine, spetsiifiliste infrastruktuuride (kollektsoonid, teadusraamatukogud, arhiivid jne) ülalpidamine ja arendamine, avalik-õiguslike (v.a ülikoolid) ja riigi teadus- ja arendusasutuste investeeringud.
2.4.3		Riiklikud programmid ning T&A arendamine ja administreerimine
2.5	<i>Noortepoliitika</i>	
2.5.1		Noorsootöö jätkusuutlikkuse toetamine noorsootöö erinevatel tegevussuundadel.
2.5.2		Noorte teavitamis- ja nõustamissüsteemi väljaarendamine
2.5.3		Noorsootöö struktuuri ja kvaliteedi stabiilne edasiarendamine, sh avatud noortekeskuste projektipõhine tegevus- ja investeeringutoetus, noorsootöö põhi- ja täiendkoolituse arendamine ning noorteühenduste jätkusuutlikkuse tagamine
3 Justiitsministeerium		
3.1	<i>Õigusloome</i>	
3.1.1		Kuritegevuse ennetamine, kriminaalõiguse valdkondade korrastamine
3.1.2		Ettevõtlust piiravate regulatsioonide üle vaatamine, ülearuste piirangute kaotamine
3.1.3		Perekonna- ja pärimisõiguse arendamine
3.1.4		Andmekaitset puudutava seadusandluse korrastamine
3.1.5		Avalikus teenistuses ja töölepingulistest suhetes personalipoliitika aluste korrastamine
3.1.6		Asjakohase ja selge kirjutatud õiguse kujundamine
3.1.7		EL õiguse ülevõtmine Eesti õigusesse
3.1.8		EL koostöö suurendamine
3.2	<i>Õiguskaitse</i>	
3.2.1		Õigusemõistmise tagamine
3.2.2		Kvaliteetse õigusabi kättesaadavuse tagamine
3.2.3		Kinnipeetavate arvu vähendamine ja alternatiivkaristuste ulatuslikum rakendamine
3.2.4		Süüdimõistetute vabadusekaotuse täide viimine
3.2.5		Notari teenuste ja kohtulike registrite kättesaadavuse tõstmine
3.2.6		Kohtutäiturite tõhususe määra kindlakstegemise süsteemi loomine, avalik-õiguslike nõuete jagamise läbipaistvatele alustele (tõhusamatele kohtutäituritele) viimine
3.2.7		Kohtulike registrite keskandmebaaside pidamine, teiste andmekogude ja notariaadi infosüsteemi haldamine. Äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, kommertspandiregistri ning laevakinnistusraamatu pidamine

3.2.8		Kohtueelse kriminaalmenetluse seaduslikkuse ja tulemuslikkuse tagamine	
3.2.9		Kohtuarstlike, kohtukeemia- ja kohtubioloogiaekspertiiside tegemine	
4 Kaitseministeerium			
4.1		<i>Sõjaline riigikaitse</i>	
4.1.1		Omada võimet teostada maismaa-operatsioone	
4.1.2		Omada võimet teostada õhuoperatsioone	
4.1.3		Omada võimet teostada mereoperatsioone	
4.1.4		Omada võimet teostada riigiväliseid operatsioone	
4.1.5		Omada juhtimis- ja sidevõimet sõjaliste põhivõimete toetuseks	
4.1.6		Omada võimet tagada sõjalised põhivõimed logistilise toetusega	
4.1.7		Arendada välja riigikaitseline toetus ja keskne juhtimisstruktuur eesmärgiga tagada sõjaliste võimete efektiivne väljaarendamine	
5 Keskkonnaministeerium			
5.1		<i>Puhta elukeskkonna tagamine, loodusressursside säilitamine ja säästlik kasutamine</i>	
5.1.1		Keskkonnakorralduslikud tegevused keskkonda mõjutavate protsesside juhtimisel ja korraldamisel, puhta joogivee tagamine, reoveepuhastuse korraldamine, jäätmete taaskasutuse suurendamine, prügikate kaasajastamine ja õhusaaste ohjamine	
5.1.2		Looduse mitmekesisuse säilitamine ja loodusressursside säästlik kasutamine	
5.1.3		Eesti keskkonnaseisundit ja selle muutust kajastavate andmete kogumine, analüüs ja avalikkuse teavitamine, elanike keskkonnateadlikkuse edendamine ja nende kaasamine keskkonnakaitseks	
5.1.4		Maareform, geodeesia, topograafiline ja geoloogiline kaardistamine	
5.1.5		Keskkonnajärelevalve	
6 Kultuuriministeerium			
6.1		<i>Kultuur</i>	
6.1.1		Kultuuriinstitutsioonide jätkuva tegevuse tagamine	
6.1.2		Loomingu toetamine ja Eesti kultuuri tutvustamine	
6.1.3		Eesti Kultuurkapitali jätkuv tegevus toetamine	
6.1.4		Raamatukogude teavikute fondi suurendamine	
6.1.5		Muinsuskaitsealaste programmide jätkamine	
6.1.6		Kultuuri infrastruktuuri korrashoid ja arendus	
6.2		<i>Sport</i>	
6.2.1		Spordiorganisatsioonide ja institutsioonide tegevuse tagamine ning erinevatel spordialadel eneseteostuse võimaluste loomine	
6.2.2		Spordi infrastruktuuri korrashoid ja arendus	
6.3		<i>Meedia</i>	
6.3.3		Mitmekülgsed tasakaalustatud tele- ja raadioprogrammide loomine ja edastamine	
7 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium			
7.1		<i>Ettevõtluse konkurentsivõime</i>	
7.1.1		Ettevõtluse arengu toetamine	
7.1.2		Turismi arendamine	
7.1.3		Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni edendamine	
7.2		<i>Ettevõtluskeskkond</i>	
7.2.1		Ausa turukonkurentsi ja tooteohutuse tagamine	

7.2.2		Tarbijakaitse arendamine	
7.3		Elamumajandus ja ehitus	
7.3.1		Vähekindlustatud leibkondade elamistingimuste parandamine, elamufondi säilitamine ja ehitusvaldkonna toimimise parendamine	
7.4		<i>Energeetika</i>	
7.4.1		Energiaga varustamise kindluse ning energiamajanduse jätkusuutliku arengu tagamine; julgeolekuriskide vähenemine energeetika sektoris	
7.4.2		Energiaturu järelevalve	
7.5		<i>Transport, transpordiinfrastruktuur ja side</i>	
7.5.1		Riigimaanteede korrashoid ja ohutuse tagamine	
7.5.2		Kohalike teede korrashoid	
7.5.3		Veeteede ja sadamate korrashoid ja järelevalve	
7.5.4		Lennundusinfrastruktuuri arendamine ja valdkonna järelevalve	
7.5.5		Raudtee infrastruktuuri arendamine ja valdkonna järelevalve	
7.5.6		Sideinfrastruktuuri korrashoid ja valdkonna järelevalve	
7.5.7		Toetus raudteetranspordile	
7.5.8		Toetus maanteetranspordile	
7.5.9		Toetus saartega ühenduse pidamiseks	
7.5.10		Transpordivahendite registrid ja tehniline järelevalve	
7.6		<i>Infoühiskonna arendamine</i>	
7.6.1		Riigi infosüsteemide arendamine	
8 Põllumajandusministeerium			
8.1		<i>Toiduohutus ning looma- ja taimetervis</i>	
8.1.1		Tõhusa õigusliku raamistiku tagamine	
8.1.2		Järelevalveteenuse arendamine	
8.1.3		Tõsta info kättesaadavust ja kvaliteeti	
8.2		<i>Maaelu, põllumajandus ja toiduainetetööstus</i>	
8.2.1		Tööhõive tõstmine maapiirkonnas, külade arengu soodustamine	
8.2.2		Sihipärasel kasutuses oleva maa osatähtsuse tõstmise soodustamine, maaettevõtlusest ning asustusest tuleneva negatiivse keskkonna mõju vähendamine	
8.2.3		Eesti toiduainete konkurentsivõime tõstmine, sise- ja välistarbija Eesti toodetega rahulolu tagamine	
8.3		<i>Kalandus</i>	
8.3.1		Ühtse turukorralduse tagamine	
8.3.2		Efektiivse struktuurivahendite kasutuselevõtu tagamine	
9 Rahandusministeerium			
9.1		<i>Riigi finantsjuhtimine</i>	
9.1.1		Eelarve koostamine ja täitmine	
9.1.2		EL abirahade kasutamine ja EL otsustusprotsessis osalemine	
9.1.3		Riigi raamatupidamise korraldamine	
9.1.4		Finantsvarade ja kohustuste haldamine	
9.2		<i>Üldmajanduspoliitika ja statistika</i>	
9.2.1		Majandus- ja eelarvepoliitiline nõustamine	
9.2.2		Riikliku ja rahvusvahelise statistika koostamine	
9.3		<i>Halduspoliitika ja VV siseaudit</i>	

9.3.1		halduspoliitika väljatöötamine ja rakendamine	
9.3.2		VV siseaudit	
9.4		<i>Finants-, maksu- ja tollipoliitika</i>	
9.4.1		Finantspoliitika ja finantssektori reguleerimine	
9.4.2		Maksu- ja tollipoliitika väljatöötamine	
9.4.3		Maksu- ja tollipoliitika rakendamine	
10 Siseministeerium			
10.1		<i>Julgeoleku- ja õiguskorralduse</i>	
10.1.1		Vägivallajuhtumite ennetamine ja neile reageerimine	
10.1.2		Narkosüütegude ennetamine ja väljaselgitamine	
10.1.3		Piirkondlik politseitegevus ja koostöö kogukonnaga	
10.1.4		Avaliku korra tagamine ja väljakutsete teenindamine	
10.1.5		Organiseeritud kuritegude jm tõsise kuritegevuse (sh korruptsioonijuhtumite) väljaselgitamine	
10.1.6		Liiklusjärelvalve teostamine	
10.1.7		Varavastaste ja ülejäänud süütegude ennetamine ning väljaselgitamine	
10.1.8		Andmekaitse Inspeksioonis Riikliku järelvalve teostamine	
10.1.9		Riigi põhiseadusliku korra püsimist, julgeolekut ja õiguskorda kahjustavate tegevuste ja sündmuste ennetamine mittesõjaliste vahendite abil	
10.2		<i>Päästeteenuse tagamine</i>	
10.2.1		Päästeteenuse tagamise tegevuskeskkonna loomine, poliitika kujundamine ja järelvalve teostamine	
10.2.2		Päästetööde operatiivne ja professionaalne läbiviimine	
10.2.3		Demineerimistööde operatiivne ja professionaalne läbiviimine	
10.2.4		Hädaabikutsete menetlemine ühtsetel alustel kogu Eesti territooriumil	
10.2.5		Ehitiste tule- ja kemikaaliohutuse riikliku järelvalve teostamine	
10.2.6		Hädaolukorrale valmisoleku tagamine	
10.2.7		Elanikkonna ohutusalase teadlikkuse tõstmine	
10.3		<i>Piiriturvalisus, otsingu- ja päästetegevus ning merekeskkonnakaitse</i>	
10.3.1		Piiride valve katvuse hoidmine piirivalvamisel ja teenistuse korraldamisel piiripunktide vahelisel alal, et säilitada tõenäosust avastada ja kinni pidada ebaseaduslikud piiriületajad ning piirirežiimi rikkujad	
10.3.2		Piirkontrolli korraldamine ja läbiviimine rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunktides, piirirežiimi tagamine piiripunktides, tollikontrolli teostamine piiripunktides, kus tollikontroll alaliselt puudub, liiklusjärelvalve teostamine piiripunktides, viisade andmine piiripunktides ning piiripunktides pagulastega seotud toimingute sooritamise	
10.3.3		Teabe kogumine, analüüsimine ja säilitamine olukorra kohta riigipiiril, välismaalaste Eestisse saabumise ja viibimise seaduslikkuse kontrollimine, oma pädevuse piires kriminaalasjade eeluurimise korraldamine ja teostamine, väärteoasjade menetlus, jälitustegevuse teostamine ning piirikontrolli ja piiri valvamise puudujääkide korvamine (kompensatsioonimehhanism)	
10.3.4		Schengen Facility (SF) vahenditest Euroopa Liiduga ühinemisvalmiduse saavutamiseks vajaliku piiride valve ja piirikontrolli võimekuse suurendamine	

10.3.5		Phare raames idapiiri infrastruktuuri paremustamine (3 kordonit) ja idapiiri tehnilise valve katvuse suurendamine kuni 48,76%-ni.
10.3.6		Mereseiresüsteemi abil avastatud ja jälgitavate objektide identifitseerimise võimekuse loomine Eesti merealade olulistes suundades aastatel 2008-2009
10.3.7		Piiri väljaehitamise eeltööde läbiviimine ja piiripostide soetamine, piiriribaaluste maade ost ja väljavahetamine ning piiri väljaehitamine
10.3.8		Merepiiri valve reageerimisvõime hoidmine ja suurendamine
10.3.9		Piiridevalve infrastruktuuri arendamine
10.3.10		Otsingu- ja päästetööde teostamiseks merel (36 000 km ² alal), Peipsi-, Läämi- ja Pihkva järvel ning lennuõnnetuse korral otsingutööde korraldamiseks maismaal (kogu Eesti ala) lennu- ja ujuvüksuste valmiduses hoidmine
10.3.11		Hättasattunud inimese kiiremaks leidmiseks vajaliku tehnilise võimekuse saavutamine 2007 aasta lõpuks
10.3.12		Tingimuste loomine lennuüksuste ööpäevaringse valmisoleku tagamiseks aastaks 2009
10.3.13		Hädaolukorraks tegevusvaru soetamine
10.3.14		Päästevahendite uuendamine
10.3.15		Merereostuse avastamine patrull-lendude teostamisega ja reostuse likvideerimiseks üksuste valmiduses hoidmine
10.3.16		Merereostuse avastamise võimekuse suurendamine aastaks 2007
10.3.17		Merereostuse likvideerimise võimekuse suurendamine aastaks 2009
10.3.18		Kutsestandarditele vastava õppe korraldamine tellimuspõhiselt piirivalve organisatsioonile seadusega pandud ülesannete täitmiseks
10.3.19		Euroopa Liiduga ühinemisvalmiduse saavutamise kavas 2003 EL välispiiri riskianalüüsis 2002 <i>regular report on Estonia's progress towards accession; Comprehensive monitoring report on Estonia's preparations for membership</i> nimetatud puuduste kõrvaldamiseks väljaõppe võimekuse suurendamine Schengen Facility vahenditest
10.4		<i>Kodakondsus- ja migratsiooniga seotud asjade korraldamine</i>
10.4.1		Kodakondsusasjade korraldamine
10.4.2		Isikut tõendavate dokumentide arendamine ning hankimine
10.4.3		Isikut tõendavate dokumentide väljaandmise korraldamine
10.4.4		Viisaasjade korraldamine ning ebaseadusliku immigratsiooni ennetamine ja tõkestamine
10.4.5		Migratsiooniasjade korraldamine, isikute ja tööjõu vaba liikumise asjade korraldamine ning varjupaiga asjade korraldamine
10.4.6		Haldussunni korraldamine ja välismaalaste riigist lahkumise korraldamine
10.5		<i>Sisekaitseline haridus</i>
10.5.1		Õppurite õppimishuvi tõstmine
10.5.2		Õppekavade vastavusse viimine koostööpartnerite vajadustega
10.5.3		Õppetöö läbiviimine kavandatud mahus
10.5.4		Õppejõudude kvalifikatsiooni tõstmine
10.5.5		Õppetingimuste parandamine
10.5.6		SKA tutvustamine sihtgrupile
10.6		<i>Rahvastikutoimingute ja oikumeenilise tegevuse koordineerimine</i>

10.6.1		Perekonnasündmuste registreerimise korraldamine ja dokumentide säilitamine	
10.6.2		Rahvastikuregistri pidamine ja arendamine	
10.7		<i>Kohalik omavalitsus, regionaalhaldus ja -areng</i>	
10.7.1		Kohaliku omavalitsuse korralduse regulatsioonide muutmine ja rakendamise korraldamine	
10.7.2		Kohaliku demokraatia tugevdamine elanikkonna kaasamise läbi riigi siseelu korraldamisse	
10.7.3		Eesti kohanime määramise korrastamine ja kasutamise ühtlustamise korraldamine	
10.7.4		Eesti kohaliku omavalitsuste osalemine Euroopa Liidu institutsioonide töös	
10.7.5		Kohaliku omavalitsusüksuste vabatahtliku ühinemise toetamine	
10.7.5		Hasartmängumaksust laekunud vahenditest laste, perede, vanurite ja puuetega inimestega seotud regionaalprogrammide investeringute toetamine	
10.7.7		Riikliku arengukava meetme 4.6 "kohalik sotsiaal-majanduslik areng" elluviimine	
10.7.8		Riigi regionaalarengu programmide elluviimine	
10.7.9		Maakondlike arenduskeskuste tegevuse toetamine	
10.7.10		Maavalitsuste avalike teenuste kvaliteedi parandamine	
10.7.11		Maakonnaplaneeringute koostamine	
10.7.12		Maakondade tasakaalustatud arengule suunatud arendusprojektide algatamine	
10.7.13		Maavalitsuste rahvusvahelistes organisatsioonides osalemise toetamine	
10.7.14		Phare piireületava koostöö programmide rakendamine	
10.7.15		Euroopa territoriaalse koostöö programmides osalemine	
10.7.16		Planeerimisalaste metoodikate väljatöötamine ja pilootprojektide elluviimine	
10.7.17		Planeerimisalaste käsiraamatute koostamine ja väljaandmine ning planeerimisalaste koolituste ja seminaride korraldamine	
10.7.18		Osalemine rahvusvahelistes planeerimisalastes koostööprojektides	
11 Sotsiaalministeerium			
11.1		<i>Sotsiaalkaitse</i>	
11.1.1		Juhtumipõhise tööturumeetme rakendamine	
11.1.2		Euroopa Sotsiaalkindlustuskoodeksi (ETS nr 48) miinimumstandardi tagamine	
11.1.3		Vajadustepõhise sotsiaalabi rakendamine	
11.1.4		Vajadustepõhiste hoolekandeteenuste rakendamine	
11.1.5		Laste arengut toetava keskkonna kujundamine	
11.1.5		Perevägivalda ja naistevastase vägivalda vastu võitlemine	
11.1.6		Soolise võrdõiguslikkuse edendamine	
11.1.7		Tööelu kvaliteedi edendamine	
11.1.8		Tervislike käitumisharjumuste suurendamine ja krooniliste haiguste vähendamine	
11.1.9		Sõltuvusainetest tingitud tervisekahjude vähendamine	

11.1.10		Nakkushaiguste leviku vähendamine	
11.1.11		Keskkonnast tingitud terviseriskide vähendamine	
11.1.12		Vajadustepõhiste tervishoiuteenuste tagamine	
11.1.13		Ohutute ja mõjusate ravimite kättesaadavuse tagamine	
12 Välisministeerium			
12.1		<i>Välispoliitika ja välissuhtlemine</i>	
12.1.1		Euroopa poliitika	
12.1.2		Julgeolekupoliitika	
12.1.3		Kahe- ja mitmepoolsed riikidevahelised suhted	
12.1.4		Väliskaubandus ja-majanduspoliitika	
12.1.5		Arengukoostöö ja -abi	
12.1.6		Konsulaarteenused ja -abi	
12.1.7		Eesti tutvustamine välisriikides	

SUMMARY

RISK MANAGEMENT AND THE APPLICATION OF IT IN THE ESTONIAN MINISTRIES

Kadi Peets

One part of the internal control system is risk assessment. The aim of the risk assessment is to detect the potential risks, which threaten the achievement of the goals of the organization as soon as possible, so that the organization will have the opportunity to react to the risks and work out strategies to eliminate or minimize them, and so to avoid the greater damage. Dealing with the risks systematically is called risk management.

So, the risk management has a very special and important part in the management of an organization. As there are many different risks threatening an organization's activity and the achievement of the goals every day, the management should deal and manage them also every day. Of course it is impossible to deal with all risks and to eliminate them all, but the organization should risk judiciously and after careful consideration.

The responsibility for managing the risks lies on the management of the organization. By doing it, the management gets help from the organization's internal auditors, who have mostly very good knowledge about risk assessment and can make good recommendations for solving the existing problems and eliminating the risks. The risk assessment has a very important part in the work of the organizations internal audit function as well, as it gives an input for working out the annual working plan of the internal audit function. By working out a risk-based annual working plan, the internal audit function can offer the management of the organization greater value as providing more valuable management information.

As the risk management's importance in the organizations is constantly growing, the more interesting is to research how much has the risk assessment applied in the Estonian public sector organizations. It is also interesting to know how much are the organization's internal auditors involved in the process and which role they have in the process.

Risk assessment is also one assignments of the internal audit function. One reason why the author of the research paper has chosen for the paper the topic risk of assessment and management in Estonian public institutions is to research the achievement process of the goals in condition of limited resources. By managing the public sector organizations it is important to proceed from the principle of economy. So, the use of recourses as economically as possible is a challenging task for the organization and the risk management there a very important component.

At 2003 the financial control department of Ministry of Finance in Estonia worked out a guideline for the public sector internal auditors called "Risk assessment in public sector institutions" which is recommended to follow, but which gives the first guidelines for carrying out the risk assessment. The guideline is based on the control and risk self-assessment methodology.

The purpose of the research paper is to identify the application of risk assessment and management in the Estonian ministries. To achieve the purpose, the author has set up the following tasks:

- to explicate the nature of risks and risk management and the importance of it in the internal control system of an organization;
- to examine the role of the internal auditors in the risk management process;
- to examine the different phases of the risk management process and to demonstrate the different methodologies;
- to specify the nature of control and risk self-assessment method and the benefits and deficiencies of it;
- to carry out an survey among the Estonian ministries to identify in which extent the risk assessment and management has been implemented in the internal control system of the ministries.

The research paper has been built-up in two chapters. The first chapter is theoretical and concentrates on the definition of risk and risk management and on the different phases of the risk management process. The second chapter is empirical and gives an overview of the current situation of dealing with risks in Estonian government organizations.

One of the most progressive organizations in the field of working out the concepts of risk management is the Committee of Sponsoring Organizations or as also widely known – COSO. In the recent years COSO has worked out a new framework called the Enterprise Risk Management (COSO ERM). The framework deals with the systematic risk management process and gives to the organizations guidelines how to integrate it to the management system and which are the most important tools and phases by achieving it.

According to the COSO ERM concept the risk management a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, applied in strategy setting and across the enterprise, designed to identify potential events that may affect the entity, and manage risks to be within its risk appetite, to provide reasonable assurance regarding the achievement of entity objectives.

The definition reflects certain fundamental concepts:

- Is a *process* – it's a means to an end, not an end in itself ;
- Is *effected by people* – it's not merely policies, surveys and forms, but involves people at every level of an organization;
- Is *applied in strategy setting*;
- Is *applied across the enterprise*, at every level and unit, and includes taking an entity-level portfolio view of risks;
- Is designed to identify events potentially affecting the entity and manage risk within its *risk appetite*;
- Provides *reasonable assurance* to an entity's management and board;
- Is geared to the *achievement of objectives* in one or more separate but overlapping categories.

This definition is purposefully broad for several reasons. It captures key concepts fundamental to how companies and other organizations manage risk, providing a basis

for application across different types of organizations, industries and sectors. It focuses directly on achievement of entity objectives. And, the definition provides a basis for defining enterprise risk management effectiveness.

No entity operates in a risk-free environment, and risk management does not create such an environment. Rather, risk management enables management to operate more effectively in environments filled with risks.

So, risk management provides enhanced capability to:

- *Align risk appetite and strategy* – Risk appetite is the degree of risk, on a broad-based level, that a company or other entity is willing to accept in pursuit of its goals. Management considers the entity's risk appetite first in evaluating strategic alternatives, then in setting objectives aligned with the selected strategy and in developing mechanisms to manage the related risks.
- *Link growth, risk and return* – Entities accept risk as part of value creation and preservation, and they expect return commensurate with the risk. Enterprise risk management provides an enhanced ability to identify and assess risks, and establish acceptable levels of risk relative to growth and return objectives.
- *Enhance risk response decisions* – Enterprise risk management provides the rigor to identify and select among alternative risk responses – risk avoidance, reduction, sharing and acceptance. Enterprise risk management provides methodologies and techniques for making these decisions.
- *Minimize operational surprises and losses* – Entities have enhanced capability to identify potential events, assess risk and establish responses, thereby reducing the occurrence of surprises and related costs or losses.
- *Identify and manage cross-enterprise risks* – Every entity faces a myriad of risks affecting different parts of the organization. Management needs to not only manage individual risks, but also understand interrelated impacts.
- *Provide integrated responses to multiple risks* – Business processes carry many inherent risks, and enterprise risk management enables integrated solutions for managing the risks.

- *Seize opportunities* – Management considers potential events, rather than just risks, and by considering a full range of events, management gains an understanding of how certain events represent opportunities.
- *Rationalize capital* – More robust information on an entity's total risk allows management to more effectively assess overall capital needs and improve capital allocation.

Risk management is not an end in itself, but rather an important means. It cannot and does not operate in isolation in an entity, but rather is an enabler of the management process. Risk management is interrelated with corporate governance by providing information to the board of directors on the most significant risks and how they are being managed. And, it interrelates with performance management by providing risk-adjusted measures, and with internal control, which is an integral part of risk management.

Risk management helps an entity achieve its performance and profitability targets, and prevent loss of resources. It helps ensure effective reporting. And, it helps ensure that the entity complies with laws and regulations, avoiding damage to its reputation and other consequences. In sum, it helps an entity get to where it wants to go and avoid pitfalls and surprises along the way.

The most important phases of COSO risk management concept are the following: setting up the objectives, identifying the events potentially affect the achievement of the objectives, assessment of the risks and risk response. Especially on these phases is also built-up the manual “Risk Assessment in Public Sector Institutions” for Estonian public sector internal auditors. As the orientation of the manual already says it is addressed for the use by the internal auditors, as until now the risk assessment has been one of the responsibilities of the internal auditors. Risk assessment has a great value in the planning process of the annual working plan of the internal audit department – it gives the possibility to concentrate and plan the audit recourses so that the most attention is given on the topics with the highest risk in the organization and offer to the management of the organization thereby the greatest value and support.

Although the responsibility of the risk management lies on the management of the organization, it is recommendable to involve in the process co-workers from different organization levels. So, by achieving the best results from identifying and assessing the different events and risks, it is recommendable to involve also the specialists from every organization levels. The method is called the control and risk self-assessment. The control and risk self-assessment is an innovative approach which enlists the support of all people in the business both to review existing controls for effectiveness and in implementing improvements. So, the method is a formalized, documented and committed approach to the regular, fundamental and open review by managers and staff of the strength of control systems designed and operated to achieve business objectives and guard against risks within their sphere of influence.

For getting an overview how the risk management has been applied in the Estonian government institutions the author of the research paper carried out an survey within the Estonian ministries. The purpose of the survey was to evaluate the process of dealing and managing the risks in these organizations. The survey was directed to answer by the internal auditors. By analyzing the risk management process in Estonian public institutions, the author also considered the treatment on the risks on the level of legislation in Estonia.

Based on the results of the survey, the author can draw a conclusion, that risk management in the Estonian ministries is rather an chaotic and unconscious than a systematic and directed process. At 2003 the risk assessment was carried out in only two ministries, at 2004 was the figure four. As a result of the risk assessment, the organizations have realized, that the risk assessment without risk management does not give the expected and desired results and does not have as great added value as it could give into the management of the organization.

The main reasons why the ministries do not deal with the risk management are according to the internal auditors the lack of necessary recourses and the absence of the support of the management. The latter one pointed out is also the most critical one as the risk management should be the responsibility of the management (so, the management should be interested in it in the first place) and without the support of the management it cannot be certain that the use of risk management is effective and useful.

From the survey it came out, that the Estonian ministries mainly deal with the risk assessment and not with the risk management and mostly deal with it the internal auditors. About the slender interest from the management gives some evidence also the fact, that in any ministry came the initiative to the risk assessment or risk management process from the management of the organization. The necessity to it came from the internal audit departments. It is also interesting that only in two ministries the management took the leading part in carrying out the risk assessment.

Risk response and the selection of strategies to minimize the potential influence of the realization of the risks depends, as it came out from the survey, on a large scale from the attitude of the management to the risk management. The internal audit can indeed take some of the most important topics in its annual audit plan to identify the reasons why and when the risks can be realized, which impact they will have and make recommendations how they can be eliminated, but the other risks, that cannot be involved in the annual audit plan, can just stay without necessary attention and they can cause considerable harm. Such kind of attitude from the managements is quite irresponsible as the risks are identified during the risk assessment phase of the risk management, but they are not dealt with and they are not minimized to an acceptable level. Potentially, the methods for minimizing the risks should be linked to the working plans of the organization different departments and it is also important to lay down the responsible persons, who are responsible for applying the methods in reality to minimize the risks. Of course it presumes the existence of management approved action plan as otherwise it would lack any overview from the existing and identified risks and from the strategies how they can be eliminated and who is responsible for that.

One reason why risk management is not applied in Estonian ministries can also be the insufficient and deficient treatment of the risk management concept and process on the level of legal acts. The definition of risk management in the legal acts is quite confusing and the difference from the risk assessment is not clearly pointed out. It is also not constituted who's responsibility risk management in the organization is.

The problem was also, that until 2004 there were no guidelines how to implement and carry out the risk assessment and management process. The corresponding manual (mentioned before) was developed and published at 2004 and it is worked out based on

the COSO ERM concept of risk management. So, the manual gives the guidelines, how to carry out the risk management process and whom to involve in the process.

The new manual was taken for the bases by risk management in the Ministry of Environment and in the Ministry of Internal Affairs. The Ministry of Justice, the Ministry of Culture and the Ministry of Social Affairs have worked out there own manuals. The evaluation of the Ministries of Environment and Internal Affairs to the new manual was rather positive and in opinion of them it helped to get substantial management information and to plan the internal audits annual working plan. But the greatest benefit from implementing the risk management process was in the opinion of the Ministry of Environment: “Risk management enables to achieve more objective-based management”. With that sentence is also summarized the main point of risk management process.